

# CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

ESTRUTURA,  
PRESTAÇÃO DE CONTAS  
E TRANSPARÊNCIA





# CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

ESTRUTURA,  
PRESTAÇÃO DE CONTAS  
E TRANSPARÊNCIA



2017 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *on-line* do Portal CNM: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br).

#### **Autoras**

Joanni Aparecida Henrichs  
Diana Vaz de Lima

#### **Orientação Técnica**

Luciane Guimarães Pacheco

#### **Orientação Editorial**

Keila Mariana de A. O. Pacheco  
Luciane Guimarães Pacheco

#### **Diretoria-Executiva**

Gustavo de Lima Cezário

#### **Revisão de textos**

Svendla Chaves

#### **Diagramação**

Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM

Prestação de contas e transparência nos consórcios públicos – Brasília: CNM, 2017.

136 páginas.

ISBN 978-85-8418-093-6

1. Consórcios Públicos. 2. Estrutura organizacional. 3. Prestação de Contas.  
4. Transparência.



SGAN 601 – Módulo N – Asa Norte – Brasília/DF – CEP: 70830-010

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: [atendimento@cnm.org.br](mailto:atendimento@cnm.org.br) – Website: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

# Diretoria CNM – 2015-2018

<b>PRESIDENTE</b>	Paulo Roberto Ziulkoski
<b>1º VICE-PRESIDENTE</b>	Glademir Aroldi
<b>2º VICE-PRESIDENTE</b>	Marcel Henrique Micheletto
<b>3º VICE-PRESIDENTE</b>	Fernando Sérgio Lira Neto
<b>4º VICE-PRESIDENTE</b>	Hudson Pereira de Brito
<b>1º SECRETÁRIO</b>	Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior
<b>2º SECRETÁRIO</b>	Marcelo Beltrão Siqueira
<b>1º TESOUREIRO</b>	Hugo Lembeck
<b>2º TESOUREIRO</b>	Valdecir Luiz Colle
<b>CONSELHO FISCAL – TITULAR</b>	Mário Alves da Costa
<b>CONSELHO FISCAL – TITULAR</b>	Expedito José do Nascimento
<b>CONSELHO FISCAL – TITULAR</b>	Dalton Perim
<b>CONSELHO FISCAL – 2º SUPLENTE</b>	Cleudes Bernardes da Costa
<b>CONSELHO FISCAL – 3º SUPLENTE</b>	Djalma Carneiro Rios
<b>REGIÃO NORTE – TITULAR</b>	Valbetânio Barbosa Milhomem
<b>REGIÃO SUL – TITULAR</b>	Seger Luiz Menegaz
<b>REGIÃO SUDESTE – TITULAR</b>	Elder Cássio de Souza Oliva
<b>REGIÃO NORDESTE – TITULAR</b>	Maria Quitéria Mendes de Jesus
<b>REGIÃO NORDESTE – SUPLENTE</b>	Gilliano Fred Nascimento Cutrim
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE – TITULAR</b>	Divino Alexandre da Silva





# CARTA DO PRESIDENTE

Prezado(a) Municipalista,

O atual contexto federativo apresenta como desafio pensar a estratégia de ação impulsionada desde a base, isto é, a partir da capacidade que os Municípios possuem de ordenar o processo de desenvolvimento a partir da sua realidade e das potencialidades socioterritoriais aliadas às prioridades que lhes são inerentes. Como os cidadãos usufruem das políticas nos Municípios em que residem, a pressão popular recai com maior intensidade nestes Entes, e é nesse nível que as possibilidades de inclusão da participação social se avolumam. Daí a importância de olhar para o funcionamento da estrutura federativa nacional com ênfase às porções locais e regionais, visualizando no Município o potencial de atuar como indutor de novas possibilidades na condução da coisa pública e imprimir maior participação democrática nesse processo. A constituição de uma estrutura pública plural, inclusiva e responsiva aos anseios da população, com aptidão para enfrentar as dificuldades que extrapolam a rigidez das competências de cada Ente federativo é urgente, e os consórcios públicos intermunicipais têm se mostrado uma alternativa capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos.

Visando ao fortalecimento administrativo e institucional dos Municípios, a CNM vem promovendo ações de apoio na melhoria da gestão pública, seja por meio de eventos, seja por meio da produção técnica.

Por ser uma alternativa, a constituição de um consórcio público intermunicipal necessita de apoio técnico e operacional para a sua realização, razão pela qual o presente trabalho, ao lado de outros já publicados pela

CNM<sup>1</sup>, tem por objetivo reafirmar o compromisso da CNM com os Municípios a partir da organização de informações e destaque dos aspectos legais e práticos que envolvem a constituição de um consórcio público intermunicipal para auxiliar os Municípios na definição de uma agenda de cooperação e contribuir para o fortalecimento da capacidade de gestão pública.

Espera-se que a disponibilização desse material colabore para a consolidação dos consórcios públicos intermunicipais como estratégia para o desenvolvimento, não apenas dos Municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, oportunizando o planejamento, a implementação e a gestão compartilhada de políticas públicas.

Boa leitura!

**Paulo Ziulkoski**

Presidente da CNM

---

<sup>1</sup> Para saber mais, acesse <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/>> e consulte o caderno Cooperação federativa e a lei de consórcios públicos, o estudo sobre A formação dos consórcios públicos aspectos teóricos e práticos na III Revista Jurídica, dentre outros, todos disponíveis on-line.

# Sumário

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>13</b>
-------------------------------------	-----------

<b>1.OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS.....</b>	<b>15</b>
--	-----------

1.1 Contexto e conceito .....	15
1.2 Possibilidade de formação e área de atuação .....	18
1.3 Natureza jurídica .....	20
1.3.1 Dos consórcios com personalidade jurídica de direito público... 21	
1.3.2 Dos consórcios com personalidade jurídica de direito privado... 23	
1.4 Participação do Estado e da União.....	25
1.5 A legislação relacionada aos consórcios públicos .....	28
1.6 Características: modalidades de consórcios .....	32
1.7 Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal .....	38
1.8 As vantagens de constituir um consórcio público intermunicipal.....	41

<b>2.PROGRAMA DE TRABALHO E AÇÕES FINALÍSTICAS MAIS ADOTADAS .....</b>	<b>47</b>
--	-----------

<b>3. COMO CRIAR UM CONSÓRCIO PÚBLICO: PASSO A PASSO .....</b>	<b>59</b>
--	-----------

1º passo: identificar os interesses e problemas comuns .....	60
2º passo: elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária .....	61
3º passo: elaborar o protocolo de intenções .....	62
4º passo: ratificar o protocolo de intenções.....	64

5º passo: elaborar o estatuto do consórcio público .....	66
6º passo: efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).....	66
7º passo: realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio .....	66
8º passo: estruturar órgãos decisórios e equipe técnica .....	68
9º passo: outras providências para o funcionamento do consórcio.....	69
10º passo: retirada, exclusão, alteração ou extinção do consórcio .....	69

#### **4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: TEMÁTICO OU MULTIFINALITÁRIO?.....73**

#### **5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CONSÓRCIO .....75**

5.1 Estruturas administrativa, financeira e técnica .....	78
5.2 Contratação de pessoal.....	85
5.2.1 Cessão de pessoal.....	89
5.2.2 Contratação temporária .....	91
5.3 Terceirização de serviços.....	91

#### **6. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....92**

6.1 O dever geral de prestar contas é também o dever de atender ao princípio da legalidade .....	92
6.2 Os tipos de controle a que estão submetidos os consórcios públicos.	94
6.2.1 Controle externo .....	94
6.2.2 Controle interno .....	97
6.2.3 Controle social.....	100

<b>7. TRANSPARÊNCIA.....</b>	<b>103</b>
7.1 A importância da transparência e do acesso à informação e o dever dos consórcios públicos em atendê-los .....	103
7.2 Previsão legal sobre o dever de transparência.....	104
<b>8. TRATAMENTO CONTÁBIL.....</b>	<b>110</b>
8.1 Assinatura e vigência do contrato.....	110
8.2 Execução do contrato de rateio nos Entes consorciados (Municípios).....	116
8.3 Execução do contrato de rateio na entidade consórcio .....	119
8.4 Execução do contrato de rateio envolvendo obras ou compra de bens.....	123
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>127</b>



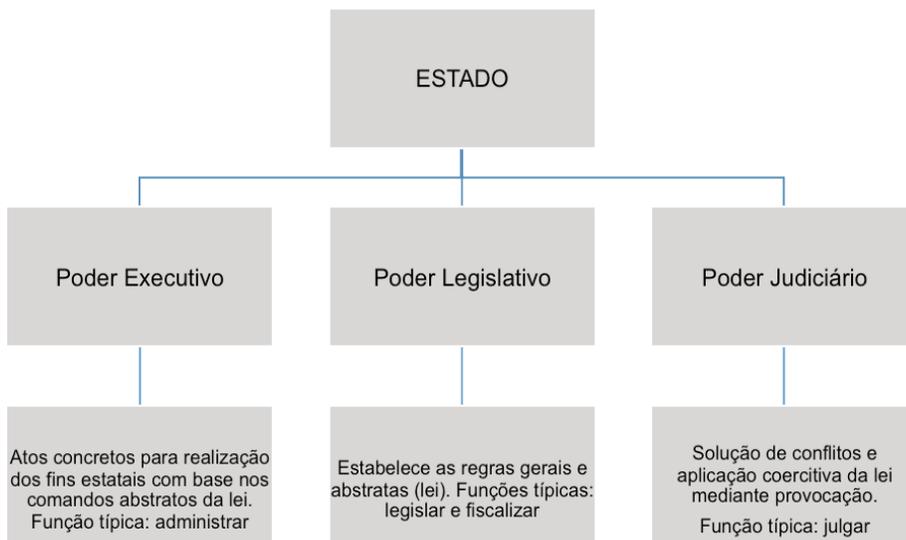
# CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de avançar na temática, faz-se importante apresentar breves considerações a partir de conceitos que serão úteis no decorrer desta leitura.



O poder estatal é uno e indivisível, nos termos do art. 2º da Constituição Federal, e se desdobra em três poderes independentes e harmônicos: Legislativo, Executivo e Judiciário.

**Figura 1 – A tripartição de poderes**



Fonte: DI PIETRO (2012).

Para este material, será destacado, sobretudo, o papel do Poder Executivo, pois é a partir dele que os prefeitos exercem o mandato que lhes é outorgado democraticamente por meio de eleições.

Embora o Poder Executivo não seja um ator isolado, ele é – como o próprio nome sugere – o protagonista na formulação e na execução das políticas públicas. Entretanto, muitas vezes a execução de políticas públicas importantes, sobretudo no âmbito municipal, é prejudicada pelas dificuldades financeiras que vão desde a queda na arrecadação de tributos, especialmente em períodos de crise econômica, até problemas estruturais relacionados às competências e responsabilidades constitucionais dos Municípios em contraposição à distribuição não equitativa dos recursos financeiros necessários.

Nesse contexto, é primordial que os gestores municipais busquem soluções que possam auxiliá-los a executar mais e melhor em cenários pouco favoráveis. Os consórcios públicos se apresentam como um instrumento hábil para alcançar tal objetivo, pois são, na atual conjuntura nacional, uma importante estratégia para o desenvolvimento não apenas dos Municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, oportunizando planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.



De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada em 2015 (IBGE, 2016), **3.571 Municípios** declararam participar de algum tipo de consórcio público intermunicipal.

Diante do papel estratégico que possuem, é importante conhecer as especificidades que envolvem os consórcios públicos, razão pela qual a CNM apresenta aos gestores e agentes municipalistas esta publicação.

# 1. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

## 1.1 Contexto e conceito

A redefinição do papel do Estado brasileiro vivenciada nas últimas décadas promoveu a construção de um novo arranjo federativo marcado pela descentralização do poder. Nessa perspectiva, sobressaiu-se a atuação dos Municípios, os quais, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, receberam destaque na cena político-institucional à medida que assumiram a execução de políticas públicas que antes ficavam a encargo da União ou dos Estados, restando-lhes dois desafios: assegurar as condições mínimas de bem-estar social à população e promover o desenvolvimento a partir das ações locais.

O protagonismo municipal e a atuação voltada ao desenvolvimento local, no curso da reforma do Estado, desvendaram feições gerenciais que terminaram por romper as formas clássicas de ação governamental, importando na evolução do relacionamento entre os Entes federativos.

A questão é que o panorama fiscal-financeiro não acompanhou a descentralização política, pelo contrário, remanesceu em muitos aspectos a centralização financeira nas mãos da União, ocasionando na fragilização da capacidade de formulação e de implementação de políticas públicas no âmbito local. Em resumo, as obrigações aumentaram de forma desproporcional à capacidade operacional e financeira dos Municípios. Esse dilema agravou-se nos Municípios menores, historicamente ressentidos de peso político e de capacidade financeiro-operacional.

A repartição de competências entre os Entes federativos adotadas na Constituição Federal de 1988 se dá em dois sentidos:

### Quadro 1 – Técnica de repartição de competências

Repartição Vertical	Repartição Horizontal
<p>Dois ou mais Entes atuam conjunta ou concorrentemente para uma mesma matéria, existindo na lei, no entanto, a presença de limite previamente definido para exercício da competência concorrente. Exemplos: atuação na área de meio ambiente, educação, assistência social e dentre outras competências materiais (art. 23) e legislativas (art. 24).</p>	<p>Determinadas competências se restringem a um Ente apenas, ou seja, não são compartilhadas com os demais. A título de exemplo, a partir dessa técnica, a Constituição Federal (CF) estabeleceu no art. 21 as competências materiais ou administrativas que serão exercidas de modo exclusivo pela União. Já o art. 25, § 2º e 3º, da CF define o que está reservado exclusivamente aos Estados, enquanto que o art. 30, I, da CF, prescreve a competência dos Municípios nos aspectos de interesse local.</p>

Fonte: BRASIL (1988).

Essa circunstância do formato da distribuição de competências, somada à questão da repartição de recursos, demonstra que o diálogo e a cooperação federativa no cenário nacional são fundamentais para o êxito do desenvolvimento do país.

Para tanto, os consórcios públicos intermunicipais despontam como uma alternativa de fortalecimento e de integração dos governos locais a partir da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes que não se solucionariam pela atuação isolada dos Municípios. Os consórcios públicos intermunicipais trazem consigo inovações na gestão que propiciam a execução de serviços e políticas públicas com maior eficiência, agilidade, transparência, assim como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos.

No cenário jurídico-institucional, a figura dos consórcios públicos intermunicipais foi referenciada pela primeira vez na Constituição de 1937, em seu art. 29, autorizando que Municípios da mesma região pudessem formar agrupamentos dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins, visando a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. No entanto, estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) apontam que somente a partir da década de 1980 esse arranjo prosperou frente à política descentralizadora estimulada na Constituição Federal de 1988.

Ocorre que, pela falta de regulamentação precisa, as relações que se formaram não passavam de meros ajustes de colaboração sem a existência de obrigações recíprocas a serem atendidas. A fragilidade institucional foi estabilizada com a Lei 11.107/2005, que instituiu as normas gerais para o estabelecimento dos consórcios públicos. A referida lei regulamentou o art. 241 da Constituição Federal<sup>2</sup> o qual previu, a partir da Emenda Constitucional 19/1998, **a gestão associada de serviços públicos** entre os Entes federados. Dois anos depois, editou-se o Decreto 6.017/2007, que regulamentou particularidades a respeito da Lei 11.107/2005.

O art. 2º, inc. I, do Decreto 6.017/2007, ocupou-se de conceituar consórcio público como sendo:

pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

---

2 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 (BRASIL, 1988).

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, são considerados Entes da Federação a **União**, os **Estados**, o **Distrito Federal** e os **Municípios**. Logo, os consórcios públicos **intermunicipais** são aqueles arranjos formados **entre Municípios**, embora seja possível a participação dos Estados e da União, conforme se verificará adiante.

## RESUMO DO CAPÍTULO

1. A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a Federação ao atribuir aos Municípios o *status* de Ente federativo detentor de obrigações e de prerrogativas.
2. A forma de repartição de competências estipulada na Constituição Federal (vertical e horizontal) estimula a cooperação entre os Entes Federativos.
3. A primeira menção legislativa sobre consórcios públicos ocorreu na Constituição Federal de 1937, mas a estabilidade dessas relações aconteceu em 2005, com a edição da Lei 11.107 e do Decreto 6.017/2007 que a regulamentou.
4. Os consórcios públicos são conceituados como “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107/2005, 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”.

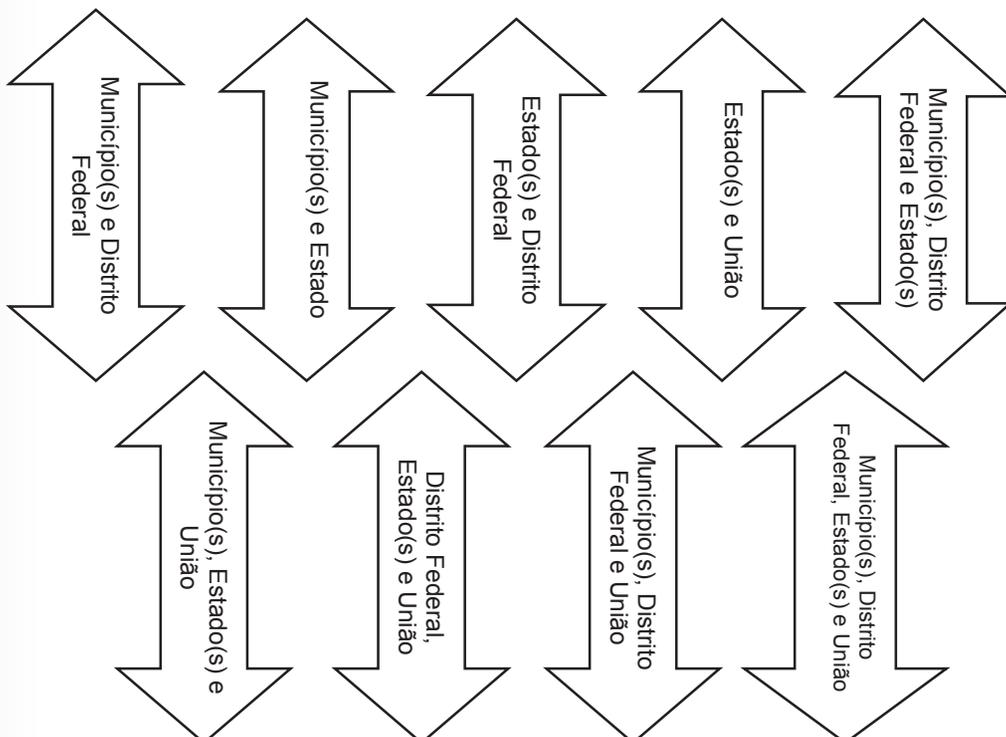
## 1.2 Possibilidade de formação e área de atuação

A cooperação pode ser **horizontal** ou **vertical**, possibilitando diversas formações:

## HORIZONTAL (cooperação entre Entes de mesma esfera)



## VERTICAL (cooperação entre Entes de esferas diversas)



Diante das inúmeras possibilidades de formação, é relevante que se diga que a **área de atuação do consórcio público** corresponde à soma dos seguintes territórios, independentemente de a União figurar como consorciada (art. 2º, inc. II, alíneas a, b e c, Decreto 6.017/2007):

- a) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;
- b) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; e
- c) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e Municípios.

## RESUMO DO CAPÍTULO

1. A cooperação entre os Entes federativos pode ser **horizontal** (entre Entes de mesma esfera) ou **vertical** (entre Entes de esferas diversas), possibilitando diversas conjugações.
2. A área de atuação do consórcio público corresponde à soma dos territórios dos Entes envolvidos, conforme descrito no art. 2º, inc. II, alíneas a, b e c, Decreto 6.017/2007.

### 1.3 Natureza jurídica

A Lei 11.107/2005 conferiu personalidade jurídica aos consórcios públicos ao disciplinar que essa figura *constituirá **associação pública ou pessoa jurídica de direito privado*** (art. 1º, § 1º). Disso decorre a noção de que o consórcio público constitui pessoa jurídica **distinta** dos Entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O art. 6º, incs. I e II, disciplinou que o consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

- de **direito público**, no caso de constituir **associação pública**, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;
- de **direito privado**, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

### 1.3.1 Dos consórcios com personalidade jurídica de direito público

O consórcio que optar pela personalidade jurídica de direito público se constituirá como associação pública e, nos termos do art. 6º, § 1º, passará a integrar a **administração indireta** de todos os Entes da Federação consorciados.



**RELEMBRE:** a administração pública indireta decorre da descentralização por serviços que consiste na instituição pelo Estado, por meio de lei (para criar ou autorizar), de uma pessoa jurídica de direito público ou privado a qual se atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público (BITTENCOURT, 2005). Nos termos do art. 4º, inc. II, do Decreto Federal 200/1967, a administração indireta compreende as seguintes categorias dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; d) fundações públicas.

A Lei 11.107/2005 equipara o consórcio público a uma autarquia, conforme verifica-se no art. 16, que alterou a redação do art. 41, inc. IV, do

Código Civil<sup>3</sup>, que passou a ter a seguinte redação: “as autarquias, **inclusive as associações públicas**”. O Decreto 6.017/2007 deixa explícita a escolha no art. 2º, inc. I, ao conceituar que o consórcio público constituído como associação pública possui **natureza autárquica**.



**IMPORTANTE SABER:** se optar pela constituição no formato de associação pública (natureza jurídica de direito público), o consórcio usufrui de todas as prerrogativas inerentes às pessoas jurídicas de direito público, como, por exemplo, imunidade tributária, impenhorabilidade de bens, processo especial de execução.

Para a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), mesmo que a lei prescreva que apenas os consórcios com personalidade jurídica de direito público integram a administração indireta, a mesma conclusão deve se aplicar aos que têm personalidade de direito privado, pois se entende que “não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito da atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada” (p. 534).

---

3 Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I – a União;

II – os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III – os Municípios;

IV – as autarquias, **inclusive as associações públicas**; (Redação dada pela Lei 11.107, de 2005)

V – as demais entidades de caráter público criadas por lei.



Sobre a omissão da Lei 11.107/2005 em definir os consórcios públicos de natureza de direito privado como integrantes da administração indireta, o Tribunal de Contas de São Paulo (TCE/SP) entendeu que os consórcios dessa natureza também integram a administração indireta (Processo 005588/989/14 (Admissão de pessoal) – relator auditor Antonio Carlos Dos Santos – Publicação: 28/11/2015).

### **1.3.2 Dos consórcios com personalidade jurídica de direito privado**

Se adotar personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público pode se constituir no formato de associação ou fundação civil sem fins econômicos.

Nessa opção, o consórcio será regido pelo direito civil em tudo o que não for expressamente derogado por normas de direito público, da mesma forma que se passa com as fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e as empresas estatais.

A própria Lei 11.107/2005 derroga parcialmente o direito privado ao estabelecer no art. 6º, § 2º, que nessa formatação deverá ser observada as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal. A dupla sujeição ao regime jurídico privado e público foi alvo de críticas, já que esse aspecto híbrido não encontra razão de ordem prática plausível que justifique a excepcionalidade adotada.



## **ATENÇÃO, PREFEITO(A)!**

Dois pontos relevantes na adoção de personalidade de direito privado dizem respeito a: (I) impossibilidade de exercer todas as competências inerentes a um consórcio de direito público, por exemplo, exercício do poder de polícia, pois pela natureza privada está em par de igualdade como os particulares; e (II) a partir do exercício de 2008, nos termos do art. 39 do Dec. 6.017/2007, não poderão celebrar convênios com a União pelo que se recomenda a opção pelo formato jurídico de direito público.

Entretanto, independentemente da personalidade jurídica adotada, como bem ressaltou Di Pietro (2006), o consórcio público usufrui de algumas prerrogativas:

- poder de promover desapropriações e instituir servidões<sup>4</sup> nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo poder público (art. 2º, § 1º, inc. II);
- possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos Entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art. 2º, § 1º, inc. III);
- limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação (§ 8º do art. 23 da Lei 8.666/1993, acrescentado pela Lei 11.107/2005);
- poder de dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com Ente da Federação ou com entidade de sua administração

---

4 Servidão é um direito real de gozo sobre imóvel alheio. Tem fundamento legal nos arts. 1.378 a 1.389 do Código Civil. Tem por objetivo proporcionar ao Prédio Dominante, em detrimento do Prédio Serviente, uma utilidade, tornando-o mais útil.

indireta para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (art. 24, inc. XXVI, da Lei 8.666/1993, acrescentado pela Lei 11.107/2005);

- valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 24, incs. I e II, da Lei 8.666/1993, conforme alteração introduzida no parágrafo único do art. 24 pela Lei 11.107/2005.

## **RESUMO DO CAPÍTULO**

1. Tanto os consórcios públicos de direito público, quanto os de direito privado integram a Administração Indireta de todos os Entes federados consorciados.
2. Os consórcios públicos de direito público adotam regime jurídico de direito público, enquanto os de direito privado adotam regime jurídico híbrido (público e privado).
3. Os consórcios públicos de direito privado não usufruem de todas as prerrogativas de um consórcio público de direito público.
4. Os consórcios públicos de direito público e de direito privado se submetem à legislação que regula a licitação, a celebração de contratos, a prestação de contas e a admissão de pessoal (concurso público: emprego público, regime celetista).

## **1.4 Participação do Estado e da União**

Conforme visto anteriormente, os consórcios só podem ser constituídos por Entes federativos, isto é, apenas entre Municípios (intermunicipais) ou entre Estados, ou entre Município(s), Estado(s) e/ou Distrito Federal ou, ainda, pela junção de todas as esferas federativas.

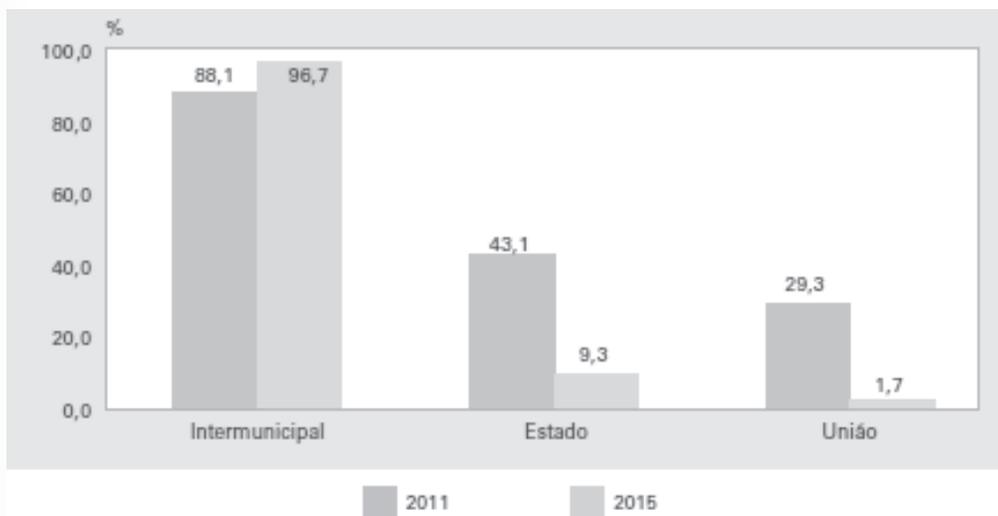
Nos termos do § 2º do art. 1º da Lei 11.107/2005 e do art. 36 do Decreto 6.017/2007, a União somente integrará o consórcio na hipótese de se fazerem presentes todos os Estados cujos territórios estejam localizados os Municípios consorciados. A lei dos consórcios públicos respeita a autonomia e as competências de cada Ente federativo e, ao mesmo tempo, mostra-se flexível a ponto de permitir que a cooperação seja estabelecida nos diversos níveis governamentais (TREVAS, 2006).

Periodicamente, o IBGE promove estudos e pesquisas destinados a traçar o perfil dos Municípios brasileiros. A primeira edição da cartilha *Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública* (Projeto Consórcios/CNM, 2016) apresentou os dados levantados em 2011 a respeito dos consórcios públicos (publicação em 2012). Nessa publicação, além de referências a determinados percentuais encontrados em 2011, se apresentam as informações apuradas no levantamento realizado em 2015 (publicado em 2016).

Na pesquisa de 2015, o IBGE trouxe o percentual de Municípios integrantes de consórcio público intermunicipal com os Estados e a União, e comparou os dados com a pesquisa realizada em 2011 (Figura 2). Nessa ocasião, o IBGE verificou “um forte declínio no percentual de Municípios consorciados com os Estados ou a União, isto é, com instrumento de cooperação vertical” e justificou que

um possível motivo para explicar o porquê deste declínio está no fato de que, pela primeira vez na pesquisa, na coleta da informação, foi exigido o número de registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do consórcio como comprovação de participação do Município. Em 2015, apenas 342 Municípios apresentaram o CNPJ de consórcios com os Estados (em 2011, 1.421 Municípios informaram ter consórcio com o Estado) e 64 Municípios forneceram o CNPJ de consórcios com a União (em 2011, 964 informaram ter consórcio com a União).

**Figura 2 – Percentual de Municípios com consórcio público intermunicipal, com o Estado e com a União**



Fonte: IBGE (2016).

Mesmo que o(s) Estado(s) e a União não integrem formalmente o consórcio público, é possível que colaborem com o financiamento do consórcio.

Um exemplo disso é o art. 14 da Lei 11.107/2005, que prevê que a União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas. Inclusive, o repasse de verbas (transferências voluntárias) por órgãos e entidades federais é preferencial para as ações que sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos (art. 37 do Decreto 6.017/2007).

## RESUMO DO CAPÍTULO

1. A União somente integrará o consórcio na hipótese de se fazerem presentes todos os Estados cujos territórios estejam localizados os Municípios consorciados.
2. Mesmo que não integrem formalmente o contrato de consórcio, a participação dos Estados e/ou da União pode ocorrer por meio de apoio técnico e financeiro, já que poderão celebrar convênios com os consórcios públicos.

### 1.5 A legislação relacionada aos consórcios públicos

A base legal que sustenta os consórcios públicos encontra amparo na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e outras normatizações infralegais:

#### Quadro 2 – Legislação e normas aplicáveis aos consórcios públicos

Constituição Federal	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. (Redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998)
Lei 11.107/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Decreto 6.017/2007	Regulamenta a Lei 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Portaria 274/2016 do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal.
Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 10 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Tem por objetivo orientar os profissionais de contabilidade quanto à forma de contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN 274/2016 e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao setor público.
Manual de Receitas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Editado pela Portaria Conjunta STN/SOF 2/2007, que estabelece os Consórcios Públicos como entidade multigovernamental e disciplina as transferências a esses Entes.

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).



**CONHEÇA MAIS:** acesse a biblioteca da CNM (<<http://www.cnm.org.br/biblioteca>>) e conheça a **Nota Técnica 26/2016**, que trata da contabilização nos consórcios públicos, e a **Nota Técnica 30/2016**, com orientações contábeis para final de mandato nos consórcios públicos.

Independentemente da personalidade jurídica adotada (pública ou privada) nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei 11.107/2005 e do art. 7º, § 1º,

do Decreto 6.017/2007, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne a:

- realização de licitação;
- celebração de contratos;
- prestação de contas;
- admissão de pessoal.

Desse modo, as seguintes legislações merecem atenção:

### **Quadro 3 – Outras leis aplicáveis aos consórcios públicos**

Constituição Federal	<p>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: [...]</p> <p>II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;</p>
Lei 8.666/1993	<p>Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.</p>

Lei 10.520/2002	Institui, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto 5.504/2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para Entes públicos ou privados nas contratações de bens e serviços comuns realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.
Lei Complementar 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei 4.320/1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência <sup>5</sup> )	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

5 Para saber mais sobre a Lei da Transparência acesse o portal de publicações da CNM: <<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/>>.

Lei 12.527/2011	Regula o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112/1990; revoga a Lei 11.111/2005, e dispositivos da Lei 8.159/1991; e dá outras providências.
Decreto-Lei 5.452/1943	Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Além disso, cada consórcio público deve atenção às leis de cada Ente consorciado que o integra, que ratificam o protocolo de intenções, o estatuto social, os contratos de rateio e eventuais convênios e contratos de programa e demais avenças que venham a ser celebradas.

## RESUMO DO CAPÍTULO

1. A constituição de um consórcio público é um ato formal que demanda observar a legislação constitucional e infraconstitucional afeta ao assunto. Além disso, também deverão ser observados o protocolo de intenções, o estatuto social, os contratos de rateio, os contratos de programa e outras avenças que se consolidem ao longo do consórcio.

## 1.6 Características: modalidades de consórcios

Dada à relevância do assunto, conforme mencionado anteriormente, na pesquisa de 2011, o IBGE examinou as articulações interinstitucionais pactuadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e constatou que **4.175 Municípios participavam de algum tipo de consórcio**, o que

corresponde a 75% dos Municípios brasileiros. Desse contingente, 2.903 Municípios declararam participar de consórcio público intermunicipal e 679 de consórcio administrativo intermunicipal (IBGE, 2012). Tem-se, portanto, duas modalidades de consórcios:

#### Quadro 4 – Modalidades de consórcios públicos

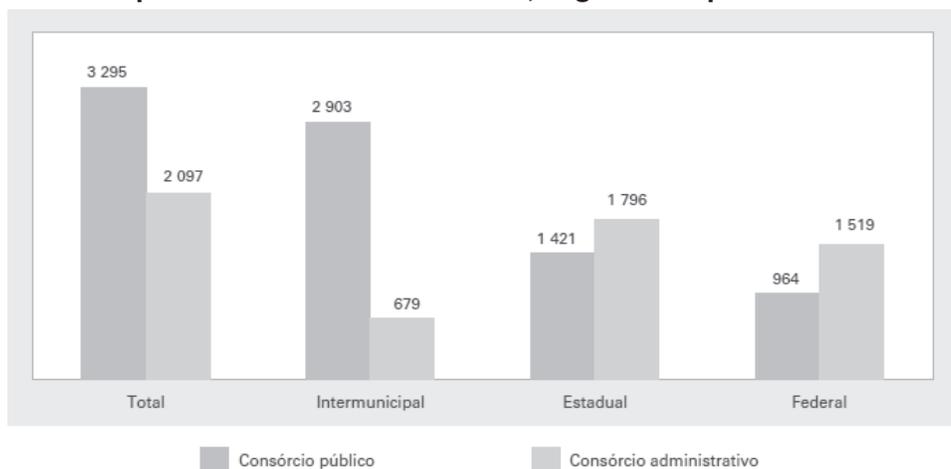
<p>Consórcio Administrativo</p>	<p>Constituído <b>antes</b> da Lei 11.107/2005;</p> <p>Pacto de mera colaboração (ausência de vínculo contratual);</p> <p>Sem personalidade jurídica ou no formato de associação civil;</p> <p>Inexistência de obrigações recíprocas e de sanções por inadimplência;</p> <p>Ampla liberdade de participar e de se retirar.</p>
<p>Consórcio Público</p>	<p>Constituído <b>após</b> a Lei 11.107/2005;</p> <p>Formado exclusivamente por Entes federativos;</p> <p>Constitui direitos e deveres recíprocos entre os participantes;</p> <p>Possui personalidade jurídica (pública ou privada);</p> <p>Depende de autorização legislativa e celebração de vínculo contratual.</p>

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

O ano de 2011 foi o primeiro em que se investigou os consórcios de acordo com a sua caracterização, se consórcio administrativo ou consórcio público. O estudo indicou o quantitativo de Municípios que participavam de consórcios públicos e/ou administrativos de acordo com os parceiros, tal qual expõe a Figura 3. Esclarece-se que, na pesquisa realizada pelo

IBGE em 2015, não houve levantamento nesse aspecto, o que não permite apresentar comparativo dos dados.

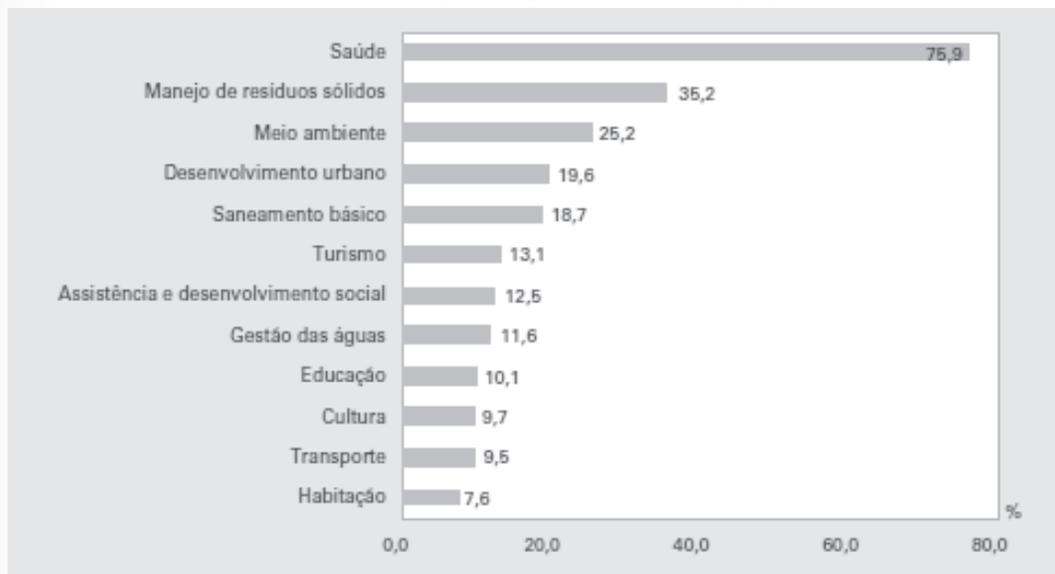
**Figura 3 – Municípios participantes de consórcios públicos e/ou administrativos, segundo os parceiros**



Fonte: IBGE (2012).

O levantamento de 2011 do IBGE também trouxe o percentual de Municípios participantes de consórcios públicos e/ou administrativos a partir das grandes regiões e volume populacional. A Figura 4 demonstra a prevalência dos consórcios públicos nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, enquanto os consórcios administrativos os superaram nas regiões Norte e Centro-Oeste. No que se refere ao contingente populacional, os pequenos Municípios, com até 5.000 habitantes e de 5.001 a 10.000, são os mais engajados em formar consórcios públicos, enquanto os mais populosos optam pela formatação de consórcio administrativo.

**Figura 4 – Municípios participantes de consórcios públicos e/ou administrativos por região e tamanho populacional**



Fonte: IBGE (2012).

Como se verifica, mesmo após a edição da Lei 11.107/2005, ainda existem consórcios administrativos. Há quem defenda a inconveniência de se manter consórcios administrativos pela instabilidade e precariedade dos laços institucionais que influenciam na execução dos projetos e ações de médio a longo prazo, já que não há garantia de que as obrigações serão cumpridas ou responsabilização pelo eventual descumprimento. As lacunas jurídicas também provocam conflitos com os órgãos de controle externo (Tribunais de Contas, Ministério Público etc.) na tratativa do recurso público destinado a essas associações.

Embora possam seguir existindo, o Decreto 6.017/2007, no art. 41, previu a possibilidade de que os consórcios constituídos na modalidade administrativa possam ser **convertidos em consórcios públicos de direito público ou privado**, desde que atendam aos requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada Ente da Federação consorciado. Se a opção for por converter em consórcio público de

direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas.

### **É VANTAJOSA A CONVERSÃO?**

A resposta é sim! A transformação, além de garantir maior estabilidade e segurança jurídica às relações interfederativas, é essencial para receber recursos federais, pois o art. 39 do Decreto 6.017/2007 estabeleceu que “a partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido”.



**ATENÇÃO!** A previsão legislativa do art. 39 supracitado reforça ser mais vantajoso adotar a modalidade de consórcio público com personalidade jurídica de **direito público** em vez de direito privado.

Outras vantagens se fazem presentes na conversão de consórcio administrativo para consórcios públicos:

- usufruir de imunidade tributária (no caso de aditar personalidade jurídica de direito público);
- prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais (art. 183 no novo Código de Processo Civil); e
- vantagens nas licitações (aumento de limites de valores para determinação das modalidades de licitação, dispensa de licitação na celebração do contrato de programa).



**Lembre-se!**

**TOME NOTA:** embora existam muitas vantagens em se converter ou mesmo constituir um consórcio público de acordo com o regime legal instituído pela Lei 11.107/2005 e Decreto 6.017/2007, existem algumas situações em que o formato de consórcio administrativo pode se mostrar mais

interessante, como, por exemplo, projetos com uma finalidade específica cuja execução seja pontual, de curto prazo e sem necessidade de receber transferências voluntárias da União – isso porque a maior flexibilidade do consórcio administrativo permite agilidade e efetividade da ação. Campanhas de prevenção e combate de epidemias são exemplos dessa possibilidade.

## RESUMO DO CAPÍTULO

1. O consórcio administrativo é aquele constituído antes da Lei 11.107/2005; figura como pacto de mera colaboração (ausência de vínculo contratual); não possui personalidade jurídica ou, quando adota, se constitui como associação civil; não possui definição de obrigações recíprocas e de sanções por inadimplência; outorga ampla liberdade de participar e de se retirar.
2. O consórcio público típico é aquele constituído **após** a Lei 11.107/2005; formado exclusivamente por Entes federativos; constitui direitos e deveres recíprocos entre os participantes; possui personalidade jurídica (pública ou privada); depende de autorização legislativa e celebração de vínculo contratual.
3. Mesmo após a edição da Lei 11.107/2005, ainda existem consórcios administrativos.
4. Os consórcios constituídos na modalidade administrativa podem ser **convertidos** em consórcios públicos de direito público ou privado.

5. A conversão é vantajosa para estabilizar as relações e imprescindível para receber recursos da União.

## 1.7 Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal

A lei traz a figura dos consórcios públicos como uma **alternativa** para fortalecer os Entes federativos (especialmente os Municípios) e evoluir a gestão pública, mas não obriga que os Entes federativos integrem um consórcio público ou permaneçam consorciados. Logo, por ser um **ato de vontade política** (uma faculdade), a sua constituição depende de uma forte e coesa articulação política que alinhe os objetivos a serem perseguidos em conjunto, comprometimento que se justifica à medida que essa formatação institucional se apresenta como uma possibilidade de reinvenção das relações federativas a fim de impulsionar o aspecto cooperativo. Foram realizados estudos para investigar quais fatores favorecem e quais atuam no sentido de dificultar a celebração desse tipo de avença. Os achados são os descritos no Quadro 5.

**Quadro 5 – Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal**

Fatores que FAVORECEM	Fatores que DIFICULTAM
a) A existência de uma identidade regional prévia entre um conjunto de Municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjunta;	a) Ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais;
b) A constituição de lideranças políticas regionais que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais;	b) Comportamento individualista dos Municípios;

<p>c) Questões que envolvem “tragédias comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários Municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado;</p>	<p>c) Desavenças político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador/presidente;</p>
<p>d) A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido;</p>	<p>d) Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas;</p>
<p>e) O apoio e indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos;</p>	<p>e) Falta de indução federativa dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais; gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios;</p>
<p>f) Pactos políticos <i>ad hoc</i> entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam conjuntamente a ambos;</p>	<p>f) Lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira;</p>
<p>g) A existência de marcos legais, que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal, pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento.</p>	<p>g) Engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal.</p>

Fonte: ABRUCIO et al. (2013, p. 1547-1548).

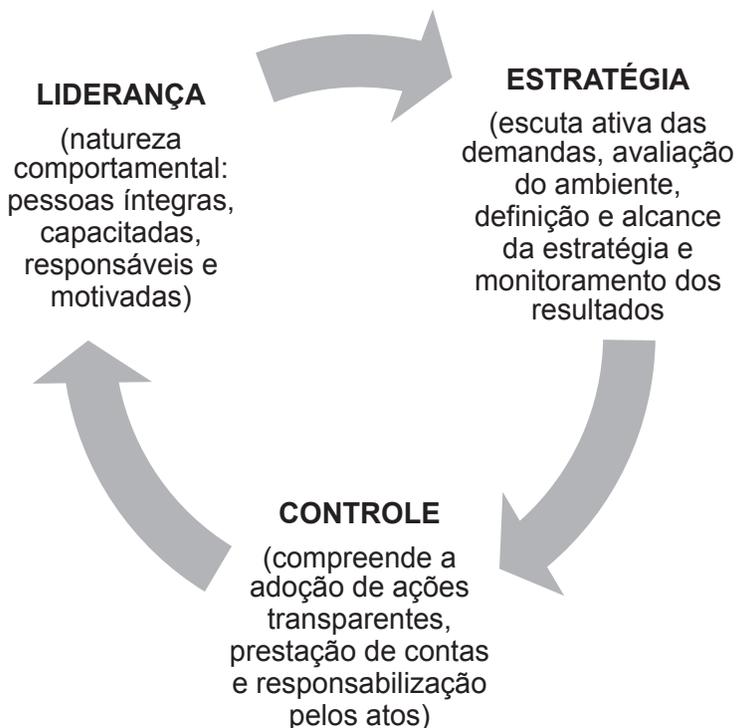
Outro fator que se apresenta como preponderante para a constituição e sustentabilidade de um consórcio público intermunicipal é a existência de **governança pública**.

O conceito de governança pública, em linhas gerais, guarda dois tra-

ços preponderantes que se complementam. Um refere-se à capacidade administrativa estatal na implementação de políticas públicas, e o outro trata dos padrões relacionais de articulação e cooperação estabelecidos entre os atores políticos e sociais na constituição de espaço e arranjos para intermediar interesses, participação e acompanhamento das políticas públicas.

Diante disso, o Tribunal de Contas da União (TCU) toma como funções da governança as ações de avaliar (ambiente, desempenho e resultados), direcionar (articulação e coordenação de políticas, planos e relação entre os interessados) e monitorar (resultados, desempenho e metas). E, para que essas funções sejam executadas a contento, indica como necessários os mecanismos de **liderança**, **estratégia** e **controle** (TCU, 2014, p. 46) conforme se verifica na Figura 5.

**Figura 5 – Mecanismos da governança aplicáveis aos consórcios públicos**



Fonte: TCU (2014, p. 50).

A presença de governança pública e, por consequência, desses mecanismos, são fatores essenciais para o êxito e a sustentabilidade dos consórcios públicos intermunicipais.

## RESUMO DO CAPÍTULO

1. Os consórcios públicos se apresentam como uma **alternativa** para fortalecer os Entes federativos (especialmente os Municípios), mas não obriga que os Entes federativos integrem um consórcio público ou permaneçam consorciados. Logo, por ser um **ato de vontade política** (uma faculdade), a sua constituição depende de uma forte e coesa articulação política que alinhe os objetivos a serem perseguidos em conjunto e, para isso, é preciso que o gestor municipal esteja atento aos fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal.
2. Para a sustentabilidade de um consórcio público intermunicipal é necessária a existência de **governança pública** e dos mecanismos que lhe são inerentes: liderança, estratégia e controle.

## 1.8 As vantagens de constituir um consórcio público intermunicipal

Os consórcios públicos são um importante instrumento de cooperação e gestão intergovernamental que visam fortalecer os Entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira, sobretudo, os pequenos Municípios que enfrentam dificuldades para solver problemas estruturais inerentes ao local e região em que estão inseridos.

As vantagens em constituir um consórcio são muitas. Os gestores públicos que já tiveram experiências em ação consorciada costumam ressaltar que o consórcio (BATISTA, et al., 2011a):

- fortalece a autonomia do Município e a democracia, descentralizando as ações de governo;

- aumenta a transparência e o controle das decisões públicas;
- fortalece os princípios de subsidiariedade e solidariedade que sustentam a arquitetura da Federação brasileira depois de 1988;
- melhora o relacionamento das prefeituras com outras esferas de governo, possibilitando que os recursos cheguem mais rápido e facilmente;
- diminui as distâncias existentes entre as esferas locais e os Estados e a União;
- aumenta o poder de diálogo, pressão e negociação dos Municípios;
- dá peso político regional para as demandas locais;
- cria mecanismos eficientes para uma gestão pública menos suscetível a disputas político-partidárias;
- cria comprometimento da implantação das políticas;
- cria formas concretas de intermediação entre as ações dos níveis centrais (Estado e União) com as realidades das administrações municipais;
- resolve problemas regionais sem se limitar às fronteiras administrativas;
- assegura agilidade na elaboração de diagnósticos e ações de governo, necessária para enfrentamento dos problemas e prioridades regionais;
- desloca o centro das decisões sobre políticas públicas para esferas mais próximas das populações assistidas;
- leva aos governos centrais elementos de realidade, o que ajuda a adequar as políticas públicas;
- cria canais por onde podem fluir as experiências criativas das localidades;
- viabiliza as políticas sociais por meio da democratização dos recursos e do poder de decisão sobre elas;
- dá agilidade à administração municipal, aumentando sua capacidade de realização;
- permite o intercâmbio de ideias, projetos e experiências;

- permite que o planejamento das políticas públicas se faça de forma conjunta, com a participação de todos os membros do consórcio;
- ajuda na economia de recursos;
- valoriza os poucos recursos de que dispõe cada Município;
- ajuda as prefeituras menores, que assim podem receber apoio das prefeituras que dispõem de melhor infraestrutura;
- possibilita a diminuição das desigualdades regionais e a baixa capacidade de arrecadação tributária do Município;
- cria novos fluxos de recursos para o Município, diminuindo sua dependência das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- ajuda o Município a superar sua incapacidade de investimento público;
- permite a realização de ações inacessíveis a um único Município;
- viabiliza obras de grande porte e serviços de alto custo, que não são acessíveis à maioria das localidades;
- promove a constituição de aparatos institucionais competentes, com capacidade técnica e de recursos;
- elaboração e financiamento de projetos.

Nos termos do art. 10, do Decreto 6.017/2007, para cumprir suas finalidades, o consórcio público poderá:

- firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;
- ser contratado pela administração direta ou indireta dos Entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e
- caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social.



**Você  
sabia?**

A Lei 11.107/2005 ampliou as alternativas para a prestação de serviços públicos. Além da prestação direta pelos Entes federativos e da prestação indireta (delegada por meio de concessão ou permissão), existe também a possibilidade da **gestão associada** a ser realizada pelos consórcios públicos.

Nos termos do Decreto 6.017/2007, a **gestão associada de serviços públicos** é o “exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre Entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (art. 3º, inc. IX) e se viabiliza a partir da celebração do contrato de programa, conceituado como o “instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um Ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro Ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa” (art. 3º, inc. XVI).

Para melhor compreensão a respeito da execução dos serviços públicos, a Figura 6 ilustra as possibilidades mencionadas.

**Figura 6 – Formas de prestação de serviços públicos**



Fonte: PEIXOTO (2008).

Como se vê, as vantagens são muitas. No entanto, sua concretização demanda tempo, diálogo, articulação coesa e comprometimento, pois a constituição de um consórcio público é uma faculdade, um ato de vontade política.

## RESUMO DO CAPÍTULO

1. A constituição de consórcios públicos traz muitas vantagens para a gestão pública, dentre elas destacam-se o aumento da capacidade de realização; a solução de problemas que não se viabilizariam pela atuação isolada; a economia de recursos (fazer mais com menos); a modernização de processos; a criação de uma identidade regional.
2. Os consórcios públicos ampliam as alternativas para a prestação de serviços públicos. Além da prestação direta pelos Entes federativos e da prestação indireta (delegada por meio de concessão ou permissão), nasce a possibilidade da **gestão associada**.

## 2. PROGRAMA DE TRABALHO E AÇÕES FINALÍSTICAS MAIS ADOTADAS

Conforme já mencionado, a repartição de competências entre os Entes federativos adotadas na Constituição Federal de 1988 se dá em dois sentidos. Adota-se a **repartição vertical**, ou seja, dois ou mais Entes atuam conjunta ou concorrentemente para uma mesma matéria, existindo na lei, no entanto, a presença de limite previamente definido para o exercício da competência concorrente. E adota-se também a **repartição horizontal**, na qual algumas competências se restringem a um Ente apenas.

Nos termos da Constituição Federal, os afazeres federativos encontram-se distribuídos como competência geral da União (art. 21, incs. I a XXV), competência legislativa privativa da União (art. 22, incs. I a XXIX), competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, incs. I a XII, parágrafo único), competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, incs. I a XVI, §§ 1º a 4º) e competência dos Municípios (art. 30, incs. I a IX). Por seu turno, a repartição de receitas tributárias encontra previsão nos arts. 157 a 162 do texto constitucional (BRASIL, 1988).

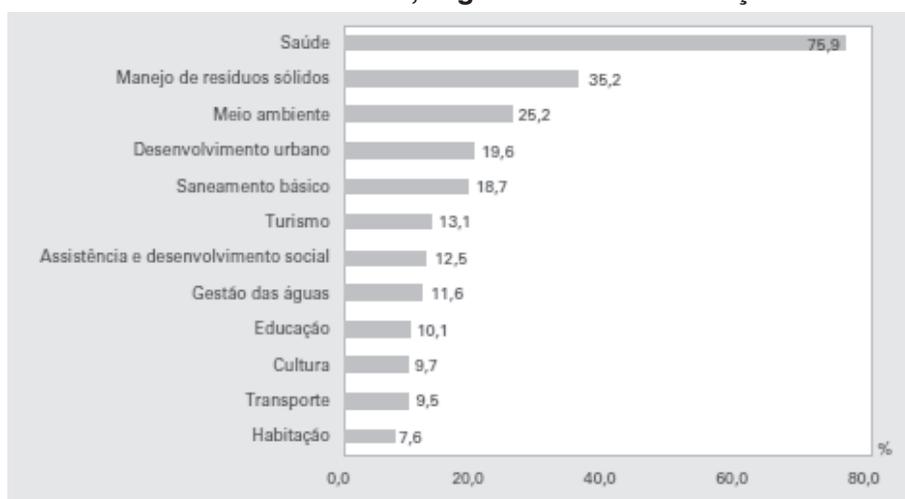
Enquanto algumas competências são exclusivas a cada Ente federativo, outras lhes são comuns, como, por exemplo, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; proteger o meio ambiente; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza

e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Ao outorgar competência comum, a própria Constituição Federal reconhece que o encaminhamento de algumas questões não se soluciona exclusivamente no âmbito federal, estadual ou municipal, razão pela qual estimula o empenho de todos os Entes federativos. Os incs. VI e VII do art. 30 reforçam a premissa da necessidade de cooperação ao estabelecer que compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental, além de prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

No que se refere às áreas de atuação de consórcios públicos, levantamento realizado pelo IBGE no ano de 2015 indicou aquelas que mais se sobressaem como objeto da associação consorcial, cujo destaque expressivo ficou por conta da saúde e do manejo de resíduos sólidos, conforme ilustra a Figura 7.

**Figura 7 – Percentual de Municípios com consórcios públicos e/ou administrativos, segundo a área de atuação**



Fonte: IBGE (2016).

O Decreto 6.017/2007 enumerou no art. 3º algumas possibilidades de objetivos para ser levado a cabo pelos consórcios, quais sejam:

- I – a gestão associada de serviços públicos;
- II – a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- III – o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- IV – a produção de informações ou de estudos técnicos;
- V – a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;
- VI – a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;
- VII – o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- VIII – o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
- IX – a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;
- X – o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei no 9.717, de 1998;
- XI – o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- XII – as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e
- XIII o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Para além desses objetivos deferidos pela legislação, estudos já realizados e experiências práticas já vivenciadas apontam as áreas em que mais há a presença dos consórcios públicos e as possibilidades de intervenção:

### **Quadro 6 – Áreas e ações possíveis aos consórcios públicos**

<b>Área</b>	<b>Finalidades/objetivos possíveis</b>
<b>Agricultura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcios com o objetivo de implementar serviço de inspeção municipal para sanidade animal e vegetal e centro de controle de zoonoses.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de implementar: (i) Serviço de Inspeção Municipal (SIM); (ii) serviço de extensão rural; (iii) serviços de mecanização agrícola para agricultura familiar; (iv) fomento à agroindustrialização; (v) melhoramento genético de rebanho; (vi) programa água para plantar; (vii) sistema de abate móvel bovino e suíno etc.</li> </ul>
<b>Assistência Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio com o objetivo de fortalecer a capacidade de gestão da política de assistência social por meio do empoderamento da capacidade de diálogo intermunicipal e interinstitucional.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de formar e capacitar recursos humanos (técnicos e gestores), com vistas à atuação na rede assistencial pública/privada, com ênfase no fortalecimento da proteção à família.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de fortalecer a capacidade de financiamento da política de assistência social para aumentar os aportes de recursos oriundos das três esferas de governo para a política de assistência social.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de organizar o sistema de informações regional, mediante a constituição de Observatório Regional da Criança e do Adolescente, Mapas Municipais e Regionais das Vulnerabilidades etc.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de organizar a política de garantia de direitos humanos, combate e prevenção à intolerância a crianças e adolescentes, idosos, gênero, raça/etnia, pessoas com deficiência, lésbicas, gays, bissexuais e transexuais.</li> </ul>

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio com o objetivo de organizar a política de proteção à população adulta em situação de/na rua, mediante a organização de casa de acolhida/acolhimento e albergues (cooperação/diálogo intersetorial com saúde, segurança, dentre outros).</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de ampliar a rede regional de serviços voltados à proteção das mulheres em situação de violência e risco de vida.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de organizar a política de proteção à pessoa idosa.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de articular as estratégias de universalização de acesso às políticas de assistência social básica, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), e de acesso à assistência social especializada, por meio dos Centros de Referências Especializadas de Assistência Social (Creas) locais e regionais.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver atividades que visem a superar a violação de direitos da infância e da adolescência em risco, em especial nas situações de trabalho infantil, da vida na rua e da exploração sexual.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de definir fluxos e padrões de atendimento à população de rua para a operação em rede dos serviços e programas da região, de forma integrada com ações para geração de trabalho e renda, atendimento em saúde e garantia de moradia como forma de combate à pobreza e promoção da inclusão social.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver ações em favor da defesa dos direitos humanos e contra quaisquer discriminações.</li> </ul>
Desenvolvimento Econômico	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio com o objetivo de fortalecer a produção agrícola e valorizar o produto local.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de: (i) fortalecer e modernizar setores estratégicos para a atividade econômica regional; (ii) implantar e/ou fortalecer parques tecnológicos; conceber e implantar políticas de incentivo às micro e pequenas empresas.</li> </ul>

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio com o objetivo de articular ações estratégicas de desenvolvimento da política educacional por meio: (i) da organização dos Sistemas Municipais de Ensino; (ii) da organização de planos de cargos, carreiras e salários; (iii) da concepção de sistema de geração de conteúdo didático e pedagógico (respeitando as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação); (iv) da implantação dos sistemas municipais e regional de transporte de alunos; (v) do desenvolvimento de sistemas de avaliação acerca da qualidade do ensino; (vi) da articulação dos Planos Municipais de Ensino, que devem evoluir para a concepção de um Plano Regional de Ensino.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de formulação de proposta pedagógica regional, sistemas de avaliação, material pedagógico, capacitação de professores, intercâmbio escolar.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de compras de alimentos e produção de merenda escolar, material escolar, uniformes, equipamentos.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de organizar projetos, construção e manutenção de prédios escolares de forma a criar uma identidade espacial na região.</li> <li>■ Consórcio para desenvolvimento de atividades complementares à educação, ligadas à cultura, lazer e esporte.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de fortalecer estratégias de universalização do acesso à educação infantil.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver estratégias para fortalecer a qualidade do ensino fundamental, assegurando a permanência e eliminando a evasão escolar nesta etapa de ensino.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver estratégias para a concepção e implantação de modelo de educação inclusiva de modo transversal a todas as modalidades de ensino.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver estratégias de universalização de acesso e permanência ao ensino médio regular e/ou profissionalizante.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver ações com vistas à eliminação do analfabetismo entre jovens e adultos.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de promover a elevação da escolaridade e a qualificação profissional.</li> </ul>

Área	Finalidades/objetivos possíveis
<b>Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver ações de capacitação dos gestores públicos e profissionais da educação.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver ações em prol do acesso e melhoria da qualidade do ensino superior.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolver modelo regional de manutenção de prédios e equipamentos educacionais.</li> </ul>
<b>Energia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio com o objetivo de desenvolvimento e aplicação de soluções alternativas de energia (eólica, biomassa, solar).</li> <li>■ Consórcio com objetivo de fomentar o uso racional de energia, seja para uso doméstico, industrial, comercial e institucional.</li> <li>■ Conservação e manutenção da iluminação pública.</li> </ul>
<b>Habitação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcios que objetivem a definição de uma política regional de habitação social, compatível com as demandas e características sociais, culturais e tecnológicas da região.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de construção de unidades de produção de tijolos, blocos, telhas, aparelhamento de madeira, caixilharia etc.</li> <li>■ Consórcios de capacitação de mão de obra para desenvolvimento de projetos de autoconstrução ou mutirões, desenvolvimento de programas complementares (geração de renda, educação) etc.</li> <li>■ Consórcio Público para realização de assistência técnica em Habitação de Interesse Social (HIS).</li> </ul>
<b>Infraestrutura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcios com o objetivo de estruturação em âmbito regional de equipamentos, máquinas e instalações para pavimentação asfáltica – usinas de asfalto, usina de pré-misturado a frio, pedreiras para fornecimento de brita, equipe de execução com pessoal treinado, caminhões, máquinas, rolos compressores etc.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de apoiar as estruturas municipais de manutenção de pavimentação com capacidade de treinamento, controle de qualidade, manutenção de máquinas e veículos etc.</li> <li>■ Consórcio para produção de mudas de espécies adequadas à arborização urbana e espécies ornamentais para praças e parques.</li> <li>■ Consórcios de apoio à gestão de programas e projetos na área de arborização, com serviços de capacitação e treinamento de pessoal para plantio e poda de árvores.</li> </ul>

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcios para planejamento e construção de Planos Ambientais Regionais.</li> <li>■ Consórcio para a assistência técnica aos Municípios da bacia hidrográfica, visando a elaborar projetos integrados de acordo com o planejamento regional, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos, realizar a gestão dos contratos e convênios.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de recuperação ou preservação de determinado recurso hídrico de grande importância para os Municípios envolvidos, quer pela captação de água para fins urbanos, quer pelo lançamento de efluentes de sistemas de tratamento de esgotos domésticos. Englobaria serviços de recuperação de matas ciliares, produção de mudas de espécies nativas, proteção de nascentes, despoluição, práticas conservacionistas de solo para a zona rural, saneamento básico na zona rural, controle de uso de agrotóxicos, criação de zonas de proteção, zonas de recarga de aquíferos.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de definir política de educação ambiental para a região, com serviços de capacitação de monitores, multiplicadores, centros de referência para práticas de educação ambiental.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de promover a coleta seletiva e a reciclagem de lixo, bem como o manejo e a destinação adequada de resíduos sólidos.</li> </ul>

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Planejamento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio entre Municípios que tenham certa identidade (pertencam à mesma bacia hidrográfica, região metropolitana, sob influência de grande polo industrial ou mesmo de um único empreendimento industrial), com o objetivo de prestar assistência técnica para elaboração de projetos regionais e para formularem diretrizes regionais quanto ao planejamento urbano, preservação de recursos hídricos, melhorias ambientais. Como objetivos secundários, a capacitação de técnicos na implantação de instrumentos de gestão da política de desenvolvimento urbano.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de capacitar e treinar técnicos e mesmo executar programa de regularização fundiária, urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de realizar a gestão do patrimônio urbanístico, histórico, paisagístico e cultural.</li> <li>■ Consórcio para a realização de assistência técnica em desenvolvimento urbano, elaboração de estudos e carteira de projetos em desenvolvimento urbano regional.</li> <li>■ Consórcio para o fortalecimento e a melhoria da gestão pública municipal.</li> </ul>
Saneamento Básico	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcios amplos para a gestão e regulação de serviços de saneamento básico entre Municípios de uma região, tais como: fornecimento de água potável, recolhimento, afastamento e tratamento de esgoto doméstico, gestão dos resíduos sólidos. Para fins de avaliação da viabilidade econômica da implantação de equipamentos comuns, como aterros sanitários, centrais de reciclagem, unidades de reaproveitamento de resíduos de construção civil etc., é importante observar a questão das distâncias entre as cidades consorciadas.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de implantação de estruturas regionais do setor, como aterros sanitários, centrais de resíduos recicláveis, central de compostagem.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de modernização e qualidade do setor, com serviços de laboratório regional, centro de formação e qualificação, fomentador de novas práticas de gestão buscando maior eficiência, política tarifária, regulação dos serviços.</li> </ul>

Área	Finalidades/objetivos possíveis
<b>Saneamento Básico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcios para a proteção e a recuperação de mananciais de abastecimento de água para as cidades.</li> <li>■ Consórcios para o desenvolvimento de planos de macrodrenagem e projetos técnicos específicos da área de forma a combater as enchentes.</li> <li>■ Consórcios para a elaboração e implantação de Plano Municipal de Saneamento Básico.</li> </ul>
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcios com o objetivo de estruturação de redes regionais integradas para assistência em diversas especialidades, envolvendo os equipamentos municipais e estaduais das regiões.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de planejar, capacitar e avaliar as ações básicas de saúde.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de gerir equipamentos complexos de saúde (hospitais, laboratórios etc.).</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de ampliar a oferta de leitos públicos e o acesso às redes de alta complexidade.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de fortalecer o sistema de regulação municipal e regional.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de aprimorar os sistemas de vigilância em saúde.</li> <li>■ Consórcios com o objetivo de oferecer programas regionais de formação e educação permanente para os profissionais da saúde.</li> </ul>
<b>Segurança Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio de assistência técnica com o objetivo de elaborar projetos conjuntos e desenvolver atividades regionais de segurança pública capazes de integrar as ações policiais nos níveis municipal, estadual e federal, privilegiando a atuação social e comunitária, tendo por meta reduzir drasticamente os níveis de violência e criminalidade.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de integrar atividades de segurança pública regional à rede de serviços de assistência e inclusão social, requalificação profissional dos servidores públicos, campanhas e iniciativas de prevenção, mediação de conflitos e promoção da cultura de paz.</li> </ul>

Área	Finalidades/objetivos possíveis
<b>Segurança Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio com o objetivo de dar atenção específica à segurança dos equipamentos públicos destinados a atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer, garantindo o direito à sua utilização.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de organizar estratégias de formação integrada em segurança urbana com matriz curricular integrada e única para região envolvida.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de privilegiar a formação em segurança urbana, mediante a capacitação dos integrantes da Defesa Civil, gestão de trânsito, meio ambiente e áreas de Vigilâncias em Saúde.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de organizar sistemas de gestão de informação e comunicação de modo integrado e articulado regionalmente.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de organizar programas de integração com as polícias mediante adesão ao Termo de Convênio de Cooperação Federativa ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), assegurando a instalação e funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs).</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de: (i) organizar programas de prevenção integrados sobre as dinâmicas regionais de fatores de riscos de violência (álcool, drogas, armas etc.); (ii) organizar campanhas integradas de prevenção à violência e promoção da cultura da paz; (iii) adotar a diretriz da Conferência Nacional de Segurança Pública (CNSP) para que os Conselhos Municipais de Segurança (CMSs) tenham a seguinte composição: 30% de trabalhadores, 30% de gestores e 40% da sociedade civil; (iv) fortalecer a ação de cooperação intersetorial, de modo a consolidar a constituição da Rede de Proteção Social (RPS) como estratégia de prevenção.</li> </ul>
<b>Transporte e Mobilidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Para Municípios conurbados, consórcios com o objetivo de planejar, estruturar o sistema e elaborar projetos integrados de transportes coletivos.</li> <li>■ Para Municípios isolados, mas dentro de uma região característica, consórcio com o objetivo de definição de serviços, como educação para o trânsito, treinamento e capacitação de pessoal técnico para fiscalização.</li> <li>■ Plano nacional de mobilidade urbana para Municípios acima de 20 mil habitantes.</li> </ul>

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consórcio com o objetivo de planejar, estruturar e promover o turismo regional a partir de potencialidades existentes.</li> <li>■ Consórcio com o objetivo de capacitar e treinar os agentes envolvidos nas ações de turismo.</li> <li>■ Consórcio de assistência técnica aos Municípios com o objetivo de elaborar projetos, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos, realizar a gestão dos contratos e convênios.</li> </ul>

Fonte: BATISTA et al. (2011c).

Como se percebe, as possibilidades são muitas, e a cooperação abrange a totalidade das políticas públicas, sejam aquelas executadas por Entes de mesma esfera, sejam as adimplidas por Entes de esferas distintas.

## RESUMO DO CAPÍTULO

1. Algumas das possibilidades de atuação dos consórcios públicos estão disciplinadas no art. 3º do Decreto 6.017/2007.
2. As áreas nas quais os consórcios mais se sobressaem são: agricultura, assistência social, desenvolvimento econômico, educação, energia, habitação, infraestrutura, meio ambiente, planejamento urbano, saneamento básico, saúde, segurança pública, transporte e mobilidade e turismo.
3. Em cada área de atuação, os consórcios apresentam uma infinidade de possibilidades de desdobramento a depender da realidade local/regional.

# 3. COMO CRIAR UM CONSÓRCIO PÚBLICO: PASSO A PASSO

Nesta seção, serão apresentados os principais passos da constituição de um consórcio público. A intenção é organizar e sintetizar as informações sobre o assunto para auxiliar e simplificar a tomada das decisões políticas dos prefeitos (as) e suas equipes técnicas. Serão destacados adiante os seguintes passos:

**1º passo:** identificar os interesses e problemas comuns



**2º passo:** elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária



**3º passo:** elaborar o protocolo de intenções



**4º passo:** ratificar o protocolo de intenções



**5º passo:** elaborar o estatuto do consórcio público



**6º passo:** efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)



**7º passo:** realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio



**8º passo:** estruturar órgãos decisórios e equipe técnica



**9º passo:** outras providências para o funcionamento do consórcio



**10º passo:** retirada, exclusão, alteração ou extinção do consórcio

## 1º passo: identificar os interesses e problemas comuns

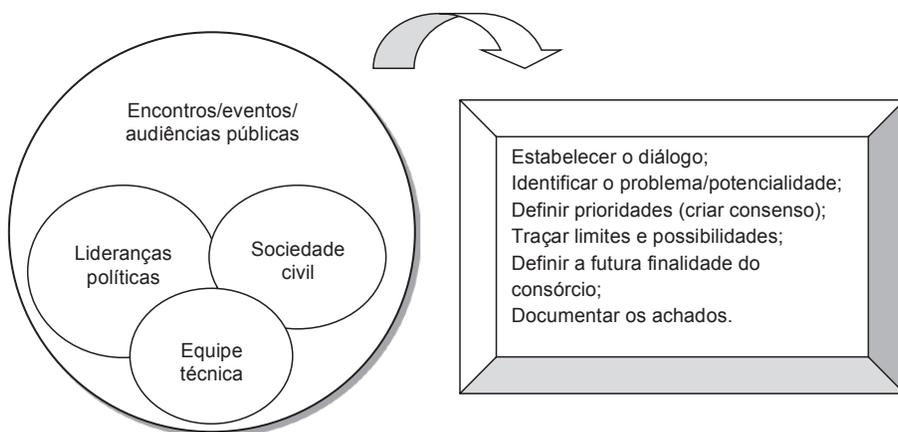
A constituição de um consórcio público pressupõe a existência de objetivos, interesses ou problemas comuns que, invariavelmente, não se encaminhariam de maneira isolada. A identificação dessas circunstâncias pode se dar a partir das respostas a algumas perguntas. O que *precisamos* fazer/resolver? O que *queremos* fazer? O que não conseguimos solucionar isoladamente? Quais potencialidades podemos desenvolver/aprimorar?

Mais do que identificar problemas e dificuldades, essa fase também precisa empregar tempo para destacar os aspectos positivos (cultural, territorial, econômico etc.) que cada Município ou região possui, pois, se bem explorados, poderão gerar impactos positivos que impulsionem o desenvolvimento de todos os Municípios envolvidos.

Como o ato de consorciar-se é tipicamente político e, por isso, exige negociação e articulação para garantir sua constituição e posterior sustentabilidade, o ideal é que essa fase se faça a partir de encontros, eventos e/ou audiências públicas. Para isso, é essencial que esses encontros tenham a participação não apenas dos agentes políticos dos Municípios que pretendem consorciar, mas também da sociedade civil, de uma equipe de trabalho composta de técnicos qualificados de perfil multidisciplinar e também dos representantes do Poder Legislativo de cada Município para que o diálogo seja o mais amplo possível.

Uma vez identificadas as necessidades, os limites e as possibilidades dos Entes que pretendem se consorciar, passa-se a definir, mediante consenso, qual será a finalidade e as competências do futuro consórcio por ocasião da celebração do protocolo de intenções. Para que as informações e as decisões coletivas não se percam, é importante elaborar um documento no qual se inventariem e se sistematizem os dados, estatísticas, estratégias e tudo que for relevante.

**Figura 8 – Premissas para estabelecer o 1º passo**



Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

## **2º passo: elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária**

Vencida a etapa anterior, o segundo passo consiste em elaborar estudo(s) de viabilidade técnica para verificar de que forma será possível encaminhar as necessidades e as intenções dos Municípios que pretendem se consorciar.

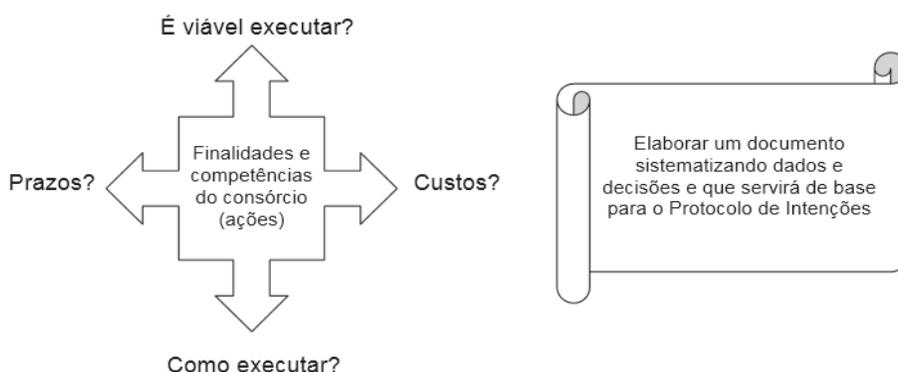
Se na etapa anterior já era importante contar com uma equipe de trabalho técnica, nesta é imprescindível a intervenção de um grupo de trabalho com profissionais técnicos qualificados no objeto de intervenção. Se o consórcio terá multifinalidades e atuará em distintos campos, é relevante que se crie equipes setorializadas para cada assunto de modo a garantir que a questão será abordada com a máxima *expertise*.

As equipes de trabalho com conhecimentos específicos sobre cada assunto são essenciais porque nesta fase será indicada a maneira adequada para resolver o(s) problema(s)/necessidade(s) dos Municípios, qual o caminho a ser percorrido, quais os prazos e, especialmente, quais os custos para execução da ação. A estimativa de custos é de suma importância para que os Municípios envolvidos já se programem orçamentariamente

em relação aos recursos que terão que destinar no contrato de rateio e/ou o que será buscado por meio de transferências voluntárias com outros Entes federativos.

Em suma, é nesse momento que as dúvidas dos gestores são esclarecidas e que se consolidam os aspectos práticos que envolvem a execução das atividades e as competências que serão assumidas pelo futuro consórcio. A compilação documental de todas essas informações servirá de espelho para o protocolo de intenções.

**Figura 9 – Premissas para estabelecer o 2º passo**



Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

### **3º passo: elaborar o protocolo de intenções**

Tanto a Lei 11.107/2005 (art. 3º) quanto o Decreto 6.017/2007 (art. 4º) prescrevem que o consórcio público será constituído mediante contrato, mas **depende** da subscrição prévia do protocolo de intenções, que pode ser conceituado como “contrato preliminar que, ratificado pelos Entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (art. 2º, inc. III, Decreto 6.017/2007).

O protocolo de intenções é o produto do diálogo e amadurecimento de ideias das duas fases anteriores, e nos termos da lei (art. 4º da Lei

11.107/2005 e art. 5º do Decreto 6.017/2007) deverá, sob pena de nulidade, conter cláusulas que disponham sobre:

I – a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da Assembleia Geral;

II – a identificação de cada um dos entes da Federação que podem vir a integrar o consórcio público, podendo indicar prazo para que subscrevam o protocolo de intenções;

III – a indicação da área de atuação do consórcio público;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado;

V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;

X – os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;

XI – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei no 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei no 9.790, de 1999;

XII – a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando:

- a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público;
  - b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
  - c) a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços;
  - d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e
  - e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;
- XIII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

O art. 5º do Decreto 6.017/2007 também estabelece que o protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada Ente da Federação consorciado possui na Assembleia Geral, sendo assegurado a cada um ao menos um voto (§ 1º) e, após assinado por todos os representantes dos Municípios participantes, deverá ser publicado na imprensa oficial (§ 5º).

É recomendado que todos os potenciais participantes do consórcio sejam mencionados no protocolo de intenções, mesmo que não tenham a intenção de ratificar imediatamente o documento, pois isso abrevia futura delonga burocrática que imporá a alteração do protocolo de intenção para incluir novo participante.

#### **4º passo: ratificar o protocolo de intenções**

Após a assinatura do protocolo de intenções, o passo seguinte para a constituição do consórcio consiste no envio, pelos Poderes Executivos signatários, do projeto de lei de ratificação do protocolo de intenções às respectivas casas legislativas (Câmaras Municipais e, se for o caso, Assembleias Estaduais e Câmara Federal) para debate e aprovação. Como

essa etapa ocorre com a intervenção do Poder Legislativo de cada Ente federativo, é importante que seus membros tenham acompanhado as fases anteriores, ou sejam realizados novos encontros e audiências públicas para evitar que dúvidas e desconfianças obstem a constituição do consórcio.

É a partir da ratificação mediante lei do protocolo de intenções que se aperfeiçoa o contrato do consórcio público. A respeito dessa etapa, nos termos do artigo 6º do Decreto 6.017/2007, é preciso ter em conta que:

- a ratificação pode ser realizada com reserva, circunstância na qual a admissão do Ente no consórcio público dependerá da aprovação de cada uma das reservas pelos demais subscritores do protocolo de intenções ou, caso já constituído o consórcio público, pela Assembleia Geral;
- a ratificação poderá ser concretizada por apenas uma parcela dos signatários do protocolo de intenções, sem prejuízo de que os demais venham celebrar o contrato do consórcio posteriormente;
- se algum membro signatário do protocolo de intenções se recusar ou demorar em ratificá-lo não haverá penalidade, pois não há obrigação em integrar consórcio público;
- se a ratificação ocorrer após dois anos da primeira subscrição do protocolo de intenções, ficará condicionada à homologação dos demais subscritores ou, caso já constituído o consórcio, de decisão da Assembleia Geral;
- a ratificação é **dispensada** quando o Ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público de forma a poder assumir todas as obrigações previstas no referido documento. Por conta da agilidade e da desburocratização, diversos Municípios têm procedido dessa forma, utilizando o que se convencionou chamar “lei autorizativa” para abreviar a etapa da ratificação.

## **5º passo: elaborar o estatuto do consórcio público**

O estatuto social é o documento que regulamentará a organização e o funcionamento de cada órgão constitutivo do consórcio público e deverá, sob pena de nulidade, observar as disposições do contrato celebrado (protocolo de intenções ratificado).

A competência para a aprovação do estatuto social é da Assembleia Geral, composta pelos chefes do Poder Executivo de cada Ente federativo participante.

No caso de consórcio público de direito público, o estatuto social produzirá seus efeitos mediante a publicação na imprensa oficial no âmbito de cada Ente consorciado, enquanto no consórcio público de direito privado os efeitos dependem do registro do estatuto na forma da legislação civil.

## **6º passo: efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)**

Até este momento, o consórcio está constituído de fato. No entanto, para que se constitua de direito, de posse de todos os documentos anteriormente referidos (leis ratificando o protocolo de intenções, contrato e estatuto social), é preciso efetivá-lo na forma de praxe disciplinada pela Receita Federal.

Vencida a etapa de cadastro no CNPJ, cumpre realizar outra providência de costume: abertura de conta bancária, imprescindível para a movimentação de recursos que farão frente às finalidades do consórcio.

## **7º passo: realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio**

O **contrato de rateio** é o meio pelo qual os Entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público (art. 2º, inc. VII, do Decreto 6.017/2007). Mas,

para isso, em respeito à legislação fiscal, é necessário que cada Ente consorciado faça os devidos ajustes em suas normas orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – para que os recursos sejam destinados em respeito ao princípio da legalidade.



**ATENÇÃO!** A Lei 8.429/1992 tipifica como ato de improbidade administrativa que causa dano ao erário “celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei” (art. 10, inc. XV), o que evidencia ser de suma importância o prévio planejamento e a adequação das leis orçamentárias para que o chefe do Poder Executivo não sofra futura responsabilização pessoal.

Nos termos do Decreto 6.017/2007:

- o contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro (art. 13, § 1º), e o seu prazo de vigência não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em Plano Plurianual (art. 16);
- os Entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio (art. 13, § 4º);
- é vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas classificadas como genéricas (art. 15);

- para que este ajuste seja adequado, incumbe ao consórcio público fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos Entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada Ente da Federação (art. 17).

## **8º passo: estruturar órgãos decisórios e equipe técnica**

O próximo passo consiste em estruturar os órgãos decisórios e a equipe técnica. Para isso, é necessário convocar a Assembleia Geral para proceder à eleição e à definição da duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser chefe do Poder Executivo de Ente da Federação consorciado e dos membros da Diretoria Executiva, se prevista no protocolo de intenções e no estatuto social, conforme os procedimentos definidos nesses instrumentos.

Deve-se também convocar os representantes dos poderes legislativos dos Entes consorciados e da sociedade civil para eleição do conselho fiscal do consórcio e de outros conselhos porventura instituídos, que se processará conforme estabelecido no protocolo de intenções e no estatuto social.

Se a eleição dos membros dos órgãos colegiados (diretoria/conselho(s)) ocorrer simultaneamente e no mesmo local da Assembleia Geral, sua posse também poderá se dar no mesmo evento. Em sentido diverso, a posse ocorrerá na primeira reunião da diretoria/conselho, cujos termos de posse constarão das respectivas atas e transcritas nos livros de registro.

As atas da Assembleia Geral de constituição do consórcio e as posteriores, que elegerem o presidente e a diretoria-executiva e elegerem ou ratificarem as eleições dos membros dos órgãos colegiados (conselhos), deverão ser publicadas na imprensa oficial e averbadas nos registros públicos, quando for o caso.

Com relação aos empregados públicos, em atenção ao organograma administrativo estabelecido no contrato do consórcio público, é necessário realizar concurso público para preenchimento dos cargos e/ou proceder aos trâmites para cessão de servidores pelos Entes consorciados.

## 9º passo: outras providências para o funcionamento do consórcio

Uma vez constituído o consórcio público, é preciso ajustar a estrutura que garantirá a capacidade de financiamento das atividades previstas no contrato. Para isso, a Lei 11.107/2005 e o Decreto 6017/2007 estabeleceram, além do contrato de rateio mencionado no 7º passo, as seguintes possibilidades que demandam mobilização:

- firmar **contrato de programa**, que é o “instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa” (art. 2º, inc. XVI, do Decreto 6017/2007);
- buscar celebrar convênio de cooperação entre Entes federados, o qual é entendido como “o pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles” (art. 2º, inc. VIII, do Decreto 6017/2007);
- celebrar acordo de gestão associada de serviços públicos, ou seja, exercer “atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (art. 2º, inc. IX, do Decreto 6017/2007).

## 10º passo: retirada, exclusão, alteração ou extinção do consórcio

Como nenhum Ente da Federação é obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado (art. 24, Decreto 6.017/2007), é possível que, a qualquer tempo, o participante impulse a sua **retirada**. Para isso, é necessário que seu representante legal formalize o pedido perante a Assembleia Geral na forma prevista no estatuto social.

Nos termos do art. 24, § 1º e 2º, os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação, e a retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio público.

Já a **exclusão** de membro consorciado depende de justa causa e de prévio processo administrativo que garanta o exercício do contraditório e da ampla defesa (arts. 26 e 27 do Decreto 6.017/2007).

Sem prejuízo de outras causas reconhecidas em processo específico, a lei aponta como justa causa para exclusão:

- quando o Ente consorciado não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio (art. 6º, § 5º da Lei 11.107/2005 e art. 6º, § 1º do Decreto 6.017/2007). Essa causa, no entanto, somente ocorrerá após prévia suspensão, período no qual o Ente consorciado poderá se reabilitar; e
- quando Ente consorciado, sem autorização dos demais integrantes, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades iguais, assemelhadas ou incompatíveis. Essa hipótese dever estar prevista no contrato de consórcio público.

A **alteração** ou a **extinção** de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os Entes consorciados. Em caso de extinção, nos termos do art. 29, § 1º, inc. I e II, e § 2º, do Decreto 6.017/2007:

- 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;
- até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obriga-

ção, 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;

- 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.

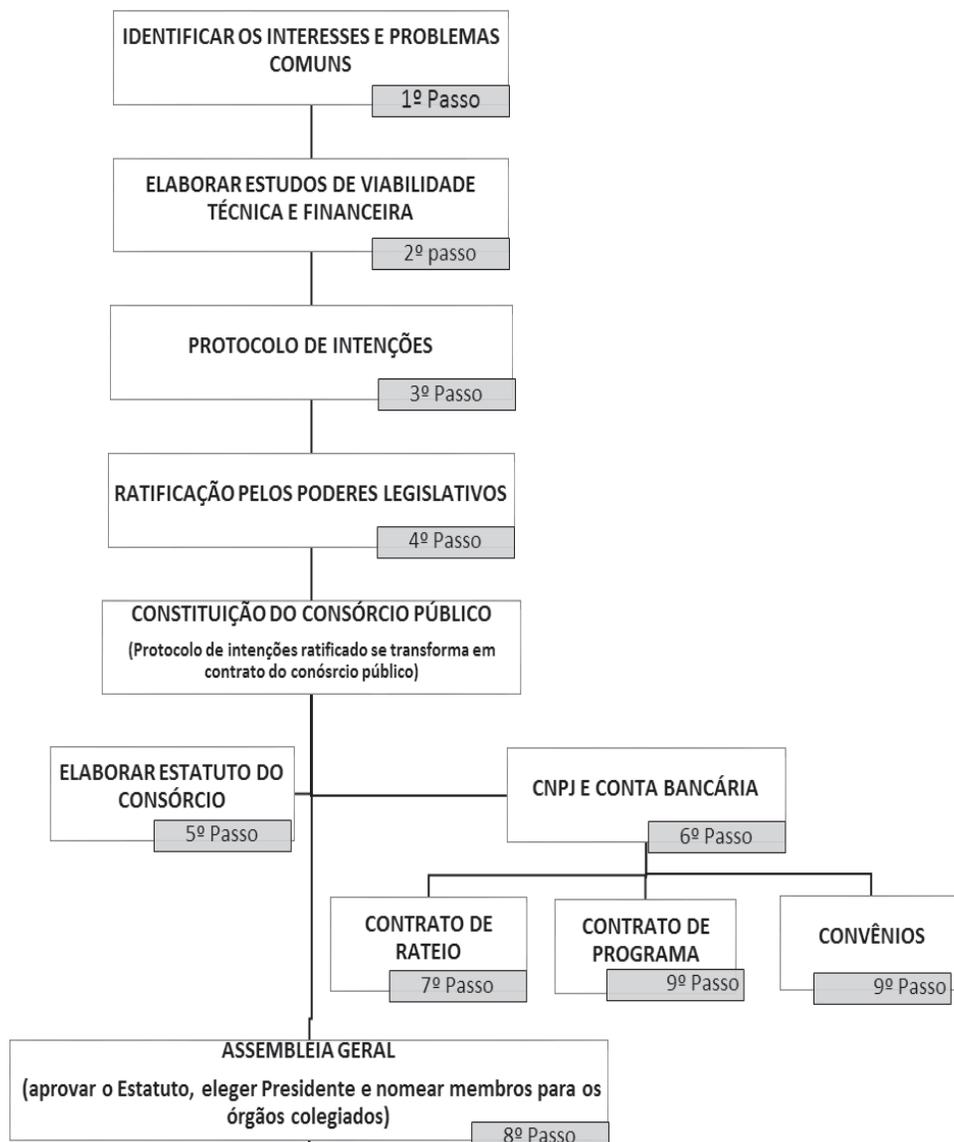
## RESUMO DO CAPÍTULO

Para sucesso do futuro consórcio público é importante que todas as etapas de sua constituição sejam acompanhadas com atenção. A ordem apresentada seguiu uma lógica mínima de coerência com base no texto legal que rege os consórcios, mas é apenas uma orientação, ou seja, não se apresenta como regra, especialmente aquelas etapas após a ratificação do protocolo de intenções.

Conheça também o *folder* que a CNM preparou sobre o assunto acessando o *site* <<http://www.consorcios.cnm.org.br>> no campo “materiais técnicos”.

Por fim, apresenta-se organograma (Figura 10) resumindo as etapas propostas no texto deste capítulo:

**Figura 10 – Organograma com os passos para constituição de consórcios público**



Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

## **4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: TEMÁTICO OU MULTIFINALITÁRIO?**

Depois de ratificado o protocolo de intenções e a efetivação no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o consórcio passa a existir de fato e de direito como organização, deixando de ser apenas uma lei ratificada para se transformar em instrumento de cooperação com propósitos coletivos na busca de soluções menos onerosas e mais eficientes, com a missão de atender às comunidades locais e regionais.

É o momento em que os gestores farão a escolha do modelo organizacional do consórcio, de acordo com seus objetivos, com definições de cargos, competências, atribuições e demais regras para o seu funcionamento, cujas premissas foram definidas no estatuto do consórcio, conforme art. 8º do Decreto nº 6.017/2007: “o consórcio público será organizado por estatutos, cujos dispositivos devem atender às cláusulas do contrato de consórcio público”.

O estatuto deve definir diretrizes estatutárias não constantes no contrato do consórcio, tais como: órgãos administrativos, departamentos, diretorias e definições quanto ao repasse de recursos por meio do contrato de rateio, entre outros aspectos.

A escolha do modelo organizacional deve levar em conta se a finalidade do consórcio será temática ou multifinalitária, com atividades-fim ou atividades-meio. O mais recomendado para os consórcios formados nos moldes da Lei 11.107/2005 é que sejam multifinalitários por permitir agrupar várias demandas com atividades-meio em uma mesma pessoa jurídica, conforme previsto no §1º do art. 3º do Decreto 6.017/2007, otimizando

dessa forma as estruturas de pessoal, equipamentos, materiais e instalações para gerir os programas que serão implementados no decorrer do processo evolutivo do consórcio.

No entanto, em algumas situações específicas, os consórcios temáticos funcionam melhor, como é o caso, por exemplo, da implementação de serviços e saúde (média e alta complexidade) em razão da especificidade e da complexidade operacional, da abrangência territorial e da conformação política.

O que se pretende chamar atenção neste ensaio, que não deve ser entendido como regra, é a precaução que os gestores devem ter ao optar por algumas dessas modalidades entre o consórcio temático (apenas uma ação) e consórcio multifinalitário (várias ações), sem antes avaliar criteriosamente os objetivos que originaram a união dos Entes *versus* o modelo organizacional que será adotado.

## **RESUMO DO CAPÍTULO**

1. Consórcios públicos multifinalitários são aqueles que executam mais de uma ação/serviço, tais como: resíduos sólidos, serviço de inspeção municipal, manutenção e expansão da iluminação pública, obras e serviços, plano de mobilidade urbana, gestão do uso da água e de bacias hídricas, apoio à segurança pública etc. Já os consórcios públicos temáticos/finalitários são aqueles que executam apenas uma ação/serviço, por exemplo, na área de saúde.
2. É de suma importância que a escolha do modelo organizacional leve em conta se a finalidade do consórcio será temática ou multifinalitária, com atividades-fim ou meio, para que haja sinergia administrativa em busca da eficiência e de resultados.

# 5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CONSÓRCIO

O consórcio público precisa contar com uma estrutura administrativa mínima, e os aspectos organizacionais variam conforme a atividade-fim da entidade. Entretanto, é comum deparar-se com consórcios que contam com pelo menos o seguinte organograma funcional:

- **Assembleia Geral (AG)**

É o órgão colegiado composto **somente** pelos chefes dos Poderes Executivos consorciados, cuja condução dos trabalhos será feita pelo presidente, vice-presidente e um secretário, eleitos pela AG por mandato com tempo específico. É necessário prever no protocolo de intenções que a AG é a instância máxima e definir o número de votos que cada Ente consorciado terá nas deliberações, sendo assegurado ao menos um voto (art. 5º, inc. VII e §1º, Lei 11.107/2005). Dessa forma, **a existência da AG não é uma faculdade, e sim uma obrigação na estrutura organizacional de qualquer consórcio público.**

- **Diretoria executiva**

É o órgão executivo do consórcio e poderá ser constituída por quantos membros se entender necessário, de acordo com a complexidade e o tamanho do consórcio. Normalmente, é integrada ao menos pelo presidente do consórcio e por um diretor executivo. O número de integrantes deve estar previsto no estatuto e incumbe à AG nomeá-los por períodos específicos.

### ▪ Conselho fiscal

É o órgão colegiado que acompanha e fiscaliza a gestão do consórcio. O número de integrantes fica a critério discricionário da AG ao estabelecer no estatuto, e também incumbe à AG nomeá-los por mandatos específicos. É recomendado que seja integrado por representantes dos Poderes Legislativos e Executivos dos Entes consorciados, além de representantes da sociedade civil.

### ▪ Equipe administrativa-financeira e técnica

A equipe administrativa-financeira e técnica será composta por servidores aprovados em concurso público promovido pelo próprio consórcio ou cedidos pelos Entes consorciados ou, ainda, nomeados em comissão para as funções de direção, chefia e/ou assessoramento e serão responsáveis pela condução dos trabalhos técnicos e administrativos do dia a dia do consórcio.

O tamanho e os segmentos da estrutura dessa equipe dependerão da complexidade das atividades previstas como objetivo social, mas, em qualquer consórcio, a equipe administrativa-financeira/técnica demandará pelo menos um contador, um procurador/assessor jurídico, um técnico administrativo encarregado do setor de recursos humanos e um auxiliar de serviços gerais.

### ▪ Controle interno

Como os consórcios públicos integram a administração indireta de seus Entes consorciados e gerem recursos públicos, há entendimento de que devem instituir um sistema de controle interno.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE/MT)<sup>6</sup>, ao julgar as contas de 2008 do Consórcio Intermunicipal de Saúde Araguaia, além de aplicar multa ao gestor responsável, **determinou ao consórcio público em questão a implementação e a manutenção de um sistema**

---

6 Consulte o Tribunal de Contas do seu Estado e procure saber se existe posição já adotada sobre o assunto.

**de controle interno eficiente**, para cumprimento de todas as normas constitucionais, previdenciárias, legais e regimentais (Processo 18191-9/2009 – Rel. Cons. Humberto Bosaipo – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 16/12/2009).



### ENTENDA MELHOR

O controle interno integra a estrutura organizacional da administração pública e possui a função de acompanhar a execução das ações e auxiliar o gestor com informações técnicas para a tomada de decisões (caráter preventivo). Se identificar alguma situação irregular, deve sugerir a correção da ação. Por ter conotação opinativa, o gestor pode ou não atender à proposta sugerida pelo controle interno, assumindo a responsabilidade e o risco pelos atos praticados.

Outro Tribunal de Contas que exige a instituição de controle interno nos consórcios públicos é o do Paraná. Sobre o assunto, o TCE/PR<sup>7</sup> ainda destacou que **a nomeação do responsável pelo controle interno deve ser desempenhada por servidor ocupante de cargo efetivo** (Acórdão 1868/2016, Processo 255572/2012).

Esse mesmo Tribunal, ao responder à Consulta 1124148/2014 (Acórdão 1467/2016, publicado em 15/4/2016), acrescentou que o servidor ocupante do cargo de controlador interno, além de ser efetivo, deve ter conhecimento técnico e formação específica na área. Ressalvou, porém, a possibilidade de nomeação de ocupante de cargo comissionado de controlador geral, desde que para chefiar equipe composta por servidores efetivos.

Nessa mesma decisão, reforçou-se que o servidor não pode estar

---

<sup>7</sup> Consulte o Tribunal de Contas do seu Estado e procure saber se existe posição já adotada sobre o assunto.

cumprindo o estágio probatório e, no contexto dos consórcios públicos, se todos os servidores adequados estiverem em estágio probatório, **“é possível a nomeação de controlador interno dentre os servidores efetivos do quadro de um dos Municípios integrantes do consórcio, desde que haja autorização legislativa para a cessão, instituto previsto pelo art. 4º § 4º 11, da Lei 11.107/05”**.



**ATENÇÃO!** Não se deve confundir as funções do conselho fiscal com aquelas inerentes ao controle interno, sendo que o primeiro não pode substituir o segundo, já que os membros do conselho fiscal não exercem suas funções no dia a dia do consórcio (TCE/PR – Processo 024228-7/11 – Acórdão 6329/16 – Rel. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral – 1ª Câmara – Boletim 05 de 15/12/2016).

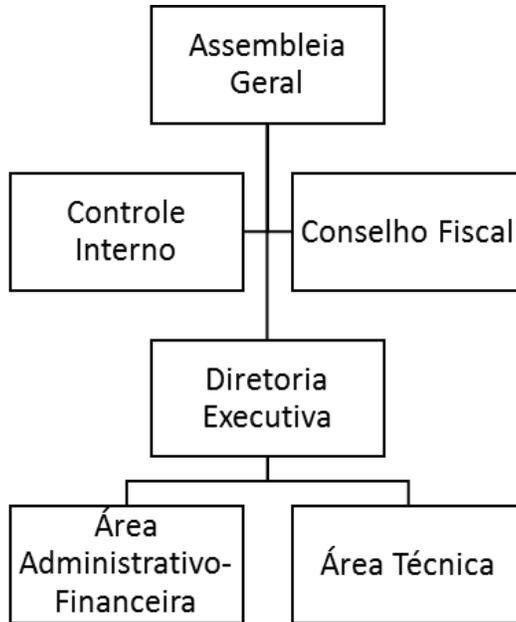
Diante dessas decisões, recomenda-se que os consórcios públicos incluam o controle interno em suas estruturas organizacionais. Conheça mais sobre essa forma de controle no item 6.2.2 Controle interno.

## **5.1 Estruturas administrativa, financeira e técnica**

A fim de ilustrar como a organização estrutural do consórcio pode ser desenvolvida, neste item se exemplificará em organogramas um pouco do que já foi anteriormente abordado.

A Figura 11 apresenta organograma com uma estrutura mínima para que o consórcio inicie as suas atividades.

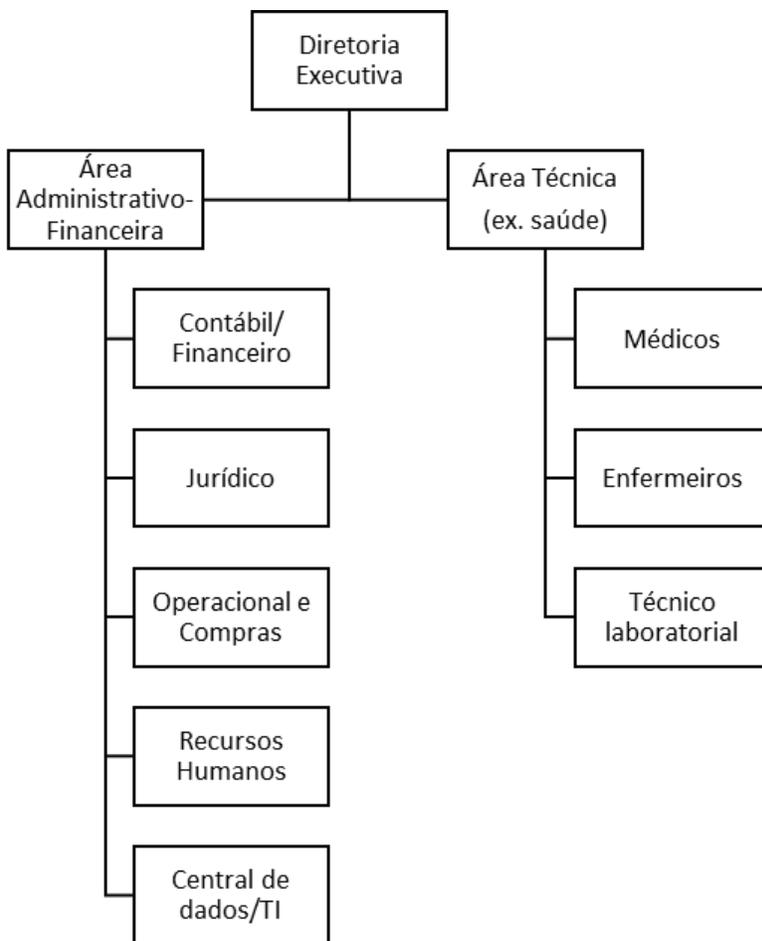
**Figura 11 – Estrutura mínima para se iniciar as operações do consórcio**



Fonte: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Já a Figura 12 apresenta exemplo de estrutura no que se refere à equipe administrativa-financeira e técnica num consórcio finalitário, ou seja, com um objetivo de atuação específico (no caso, saúde).

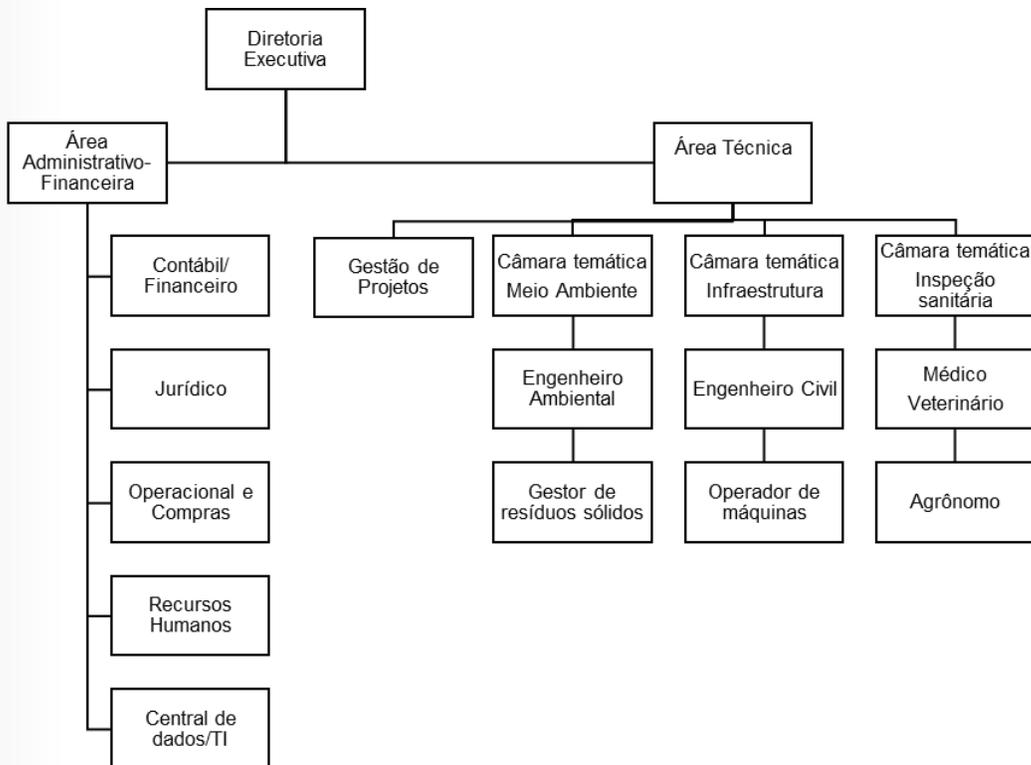
**Figura 12 – Exemplo de estrutura com funções da equipe administrativa-financeira e técnica em consórcio finalitário**



Fonte: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Para o caso de o consórcio ser multifinalitário, isto é, desenvolver várias ações em áreas distintas, **é recomendável que se estruture câmaras temáticas** para garantir que as especificidades de cada área sejam contempladas para assegurar o sucesso da ação, conforme ilustra a Figura 13.

**Figura 13 – Exemplo de estrutura com funções da equipe administrativa-financeira e técnica em consórcio multifinalitário**



Fonte: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Na Figura 13, incluiu-se na área técnica o segmento “Gestão de Projetos”, pois dependendo das finalidades institucionais do consórcio, possuir um setor com técnicos especializados na elaboração de projetos pode ser um diferencial para conseguir receber recursos de transferências voluntárias provenientes da União e/ou Estados, já que, em muitas ocasiões, para acessar o recurso é exigida a apresentação prévia de projeto que justifique o repasse. Mesmo no caso de o consórcio ser finalitário, é possível avaliar a viabilidade de se instituir esse setor também na sua estrutura organizacional.

Vistos os exemplos de estrutura para se iniciar as operações do consórcio público, para maior clareza, no Quadro 7, seguem algumas das atribuições dos principais órgãos que compõem a estrutura mínima, as quais deverão estar definidas no estatuto.

**Quadro 7 – Composição, competência e funcionamento dos órgãos da estrutura mínima do consórcio**

Órgão	Composição	Competências	Funcionamento
Assembleia Geral (AG)	Todos os chefes dos Poderes Executivos dos Entes consorciados.	<p>É a instância máxima do consórcio público.</p> <p>Aprovar e modificar o estatuto;</p> <p>Indicar e eleger os membros dos órgãos colegiados;</p> <p>Admitir e destituir membros do consórcio;</p> <p>Aprovar orçamentos e deliberações do conselho fiscal;</p> <p>Aprovar normas de regulação dos serviços prestados;</p> <p>Homologar a ratificação do protocolo de intenções realizada após dois anos da subscrição;</p> <p>Alterar ou decidir pela extinção do contrato de consórcio público (a alteração do contrato ou extinção depende de posterior ratificação pelos Poderes Legislativos);</p>	<p>Assembleia Ordinária: anual.</p> <p>Assembleia Extraordinária: conforme a necessidade e a previsão no estatuto.</p> <p>O número de votos que cada Ente consorciado possui para as deliberações deverá estar previsto no protocolo de intenções, assegurado a cada um, ao menos, um voto.</p>

Órgão	Composição	Competências	Funcionamento
	<p>Presidente</p> <p>Necessariamente chefe do Poder Executivo de Ente da Federação consorciado, eleito pela Assembleia Geral.</p>	<p>Exercer a representação legal do consórcio; Convocar as Assembleias Gerais e as reuniões da Diretoria Executiva;</p> <p>Empossar membros dos órgãos colegiados para aprovação pela AG;</p> <p>Empossar os servidores aprovados em concurso público.</p>	<p>A forma de eleição e a duração do mandato deverá estar definida no protocolo de intenções. O art. 5º, § 4º do Decreto 6.017/2007 estabelece que o mandato do presidente <b>será fixado em um ou mais exercícios financeiros</b> e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a chefia do Poder Executivo do Ente da Federação que representa na Assembleia Geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição.</p>
Diretoria Executiva	<p>O número de membros deverá ser definido pela Assembleia Geral quando da aprovação do estatuto. Normalmente é integrada ao menos pelo presidente do consórcio e por um diretor executivo.</p>	<p>Responsável pelos atos do consórcio nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.</p>	<p>Periodicidade e forma de funcionamento definidos no estatuto.</p>

Órgão	Composição	Competências	Funcionamento
Conselho fiscal	O número de membros deverá ser definido pela Assembleia Geral quando da aprovação do estatuto. Recomenda-se que seja integrado por representantes dos Poderes Legislativos e Executivos dos Entes consorciados, além de representantes da sociedade civil.	Acompanhar e fiscalizar a gestão do consórcio no aspecto legal, patrimonial e financeiro; Emitir parecer dirigido à Assembleia Geral e outros atos administrativos previstos no estatuto.	Periodicidade e forma de funcionamento definidos no estatuto. É comum fixação de mandato por dois anos, podendo ser renovado por igual período.
Controle interno	Designação de servidor efetivo e estável (ou seja, concursado e que não esteja cumprindo estágio probatório), que possua conhecimentos técnicos compatíveis com a função.	Acompanhar e fiscalizar a execução das ações para detectar eventuais irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades, bem como auxiliar o presidente do consórcio com informações técnicas para a tomada de decisões.	O TCE/PR exige fixação de prazo determinado para favorecer a alternância (Processo 155449/11) <sup>8</sup> .  Desse modo, sugere-se o estabelecimento de mandato definido de, no mínimo, dois anos, podendo ser reconduzido por igual período.

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.sintese.com/noticia\\_integra\\_new.asp?id=236400](http://www.sintese.com/noticia_integra_new.asp?id=236400)>. Consulte também o Tribunal de Contas do seu Estado para conhecer se há posição sobre o assunto.

Órgão	Composição	Competências	Funcionamento
Áreas administrativa-financeira e técnica	Servidores concursados ou cedidos pelos Entes consorciados. Ou ainda nomeados em comissão para as funções de direção, chefia e assessoramento.	Executar as atribuições ordinárias para consolidação da(s) finalidade(s) do consórcio.	Enquanto o consórcio existir para os concursados e/ou cedidos; ou exoneração para os cargos em comissão.

Fonte: Baseado em PEIXOTO (2008).

## 5.2 Contratação de pessoal

O regime de trabalho adotado no consórcio público se submete à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conforme consta no § 2º do art. 6º da Lei 11.107/2005. Já o inc. IX do art. 4º estabelece que, dentre as cláusulas do protocolo de intenções, é necessário estabelecer “o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos”. O Decreto 6.017/2007, que regulamentou a Lei 11.107/2005, nos arts. 5º, inc. IX, 8º, § 2º, 22, 29, § 2º, também faz menção à criação de empregos públicos, que são regidos pelo regime celetista ao se referir às contratações realizadas pelos consórcios públicos.

No entanto, **a questão sobre o regime de contratação dos servidores do consórcio público ainda não é pacífica**. As discussões e as interpretações divergentes tiveram início a partir de decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no curso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135. O STF deferiu parcialmente medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, cuja reda-

ção havia sido alterada pela Emenda Constitucional 19/1998. Essa decisão judicial retomou a redação original do art. 39, que exige o regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. A eficácia dessa decisão iniciou-se a partir da sua publicação, que ocorreu no dia 7 de março de 2008.

Vale dizer, portanto, que entre a data da promulgação da Emenda Constitucional 19/1998 e 7 de março de 2008 era possível a convivência dos dois regimes jurídicos (celetista e estatutário) na administração direta e autárquica (note-se que a Lei 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007 foram publicados nesse período). **De 7 de março de 2008 até o momento atual prevalece o regime jurídico único (estatutário)**. Frisa-se que a ADI 2.135 segue tramitando, ou seja, o STF ainda não se pronunciou definitivamente sobre a questão.

A partir dessa decisão, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS), por exemplo, firmou entendimento de que os consórcios públicos **com personalidade jurídica de direito público** devem adotar para as contratações unicamente o regime jurídico estatutário. O TCE/RS menciona que a “Lei 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, a medida cautelar é dotada de eficácia contra todos, com efeitos *ex nunc* e torna aplicável a legislação anterior acaso existente”. Por isso, a decisão do STF se sobreporia à redação da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007, que mencionam a adoção do regime celetista (emprego público) pelos consórcios públicos sem fazer distinção quanto à sua personalidade jurídica.



Até a publicação deste material, o TCE/RS tem exigido que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público, que possuam servidores sob o regime celetista, procedam, necessariamente, a transposição do regime para o estatutário, sob pena de responsabilização pessoal dos gestores competentes. Nesse sentido, as decisões 1C-0191/2014 e 1C-0223/2013.

De outro lado, os Tribunais de Contas do Mato Grosso (Processo de Consulta 175544/2007), de Minas Gerais (Processo de Consulta 838654) e de Santa Catarina (Processo de Consulta 01/01841809), por exemplo, **possuem entendimento de que tanto para os consórcios públicos de direito público, quanto para os de direito privado, o regime jurídico adotado será o celetista**, isto é, empregados públicos contratados mediante o concurso regido pela Consolidação de Leis do Trabalho (CLT).



Para fundamentar a não aplicação do regime único (estatutário) para os consórcios de personalidade jurídica de direito público, o TCE/MG ponderou que “se considerássemos possível adotar o regime estatutário no âmbito do quadro próprio de pessoal do consórcio público, haveria dificuldade em estabelecer qual o estatuto aplicável a tais servidores, tendo em vista as

diversas unidades da Federação envolvidas, sendo mais prudente a utilização do regime geral de previdência social operado pelo INSS”, e ainda valeu-se de posição doutrinária que avalia a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135, que suspendeu a vigência do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, conforme a redação dada pela emenda constitucional 19/98, a qual menciona: “Devido a essa decisão, passou a vigorar o art. 39 conforme sua redação originária, que previa um regime jurídico único para a Administração direta, autárquica e fundacional de cada um dos entes federados. Obviamente, não é possível que os consórcios com personalidade jurídica de direito público obedeçam a esse comando constitucional. A norma em questão tem campo de incidência diverso. Destina-se a regular as relações entre a Administração direta, autárquica e fundacional de um ente federado e os seus agentes.

A associação entre entes federados não é regida por esse dispositivo constitucional, mas sim pelo art. 241. Isso significa dizer que a volta da vigência da redação original do art. 39 da Constituição Federal não influencia a discussão que até então vinha sendo travada acerca do regime jurídico dos agentes dos consórcios públicos” (TCE/MG – Processo 838654).

Portanto, embora a Lei 11.107/2005 seja federal, ou seja, de aplicação no âmbito nacional, **há hoje no país interpretações completamente distintas sobre o regime jurídico a ser adotado na contratação de pessoal pelos consórcios públicos de direito público**, o que viola o princípio constitucional da segurança jurídica, especialmente quando se tem em conta que os consórcios públicos podem ser constituídos com a participação de Municípios situados em Estados distintos da Federação ou, ainda, ser interestadual.



## ALERTA CNM

Com o objetivo de encerrar com a insegurança jurídica no que se refere às contratações de pessoal realizadas pelos consórcios públicos que adotam a natureza de direito público, tramita no Congresso Nacional o **Projeto de Lei 2.543/2015**, que visa a alterar o § 2º do art. 6º da Lei 11.107/2005 para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Esse projeto já chegou entrar na ordem do dia da Câmara Federal (em 14/2/2017), mas até a publicação deste material ainda não havia sido votado. **A CNM manifesta-se favorável à aprovação do PL 2.543/2015**, a fim de estabilizar as relações jurídicas relacionadas à contratação de pessoal e, por consequência, encerrar as interpretações divergentes por parte dos Tribunais de Contas. Por isso, é importante a mobilização dos prefeitos(as) para que pressionem seus deputados federais para aprovação urgente da medida legal.

### 5.2.1 Cessão de pessoal

Uma alternativa para a formação da estrutura de pessoal do consórcio é por meio de funcionários cedidos pelos próprios Entes consorciados, conforme autoriza o art. 4º, § 4º, da Lei 11.107/2005 e art. 23 do Decreto 6.017/2007: “Os entes da federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um”. Essa alternativa pode ser interessante na fase inicial do consórcio até que se possa organizar a realização de concurso público.

Para maior clareza seguem em tópicos os procedimentos básicos relacionados ao tema:

- o servidor cedido pode ser remunerado diretamente pelo consórcio ou pelo cedente, conforme previsão do inc. IV, do § 2º, do art. 13 da Lei 11.107/2005;
- nos termos do § 3º, do art. 23, do Decreto 6.017/2007, o Ente consorciado poderá abater o valor total pago ao servidor cedido, pelas parcelas do rateio definidas em contrato, entre outras despesas em caso de saldo positivo para o Ente associado;
- o servidor cedido permanecerá no seu regime originário, conforme previsão expressa do § 1º, do art. 23, do Decreto 6.017/2007;
- os adicionais e as gratificações poderão ser usados como instrumentos de incentivo, condicionado ao cumprimento de metas. Essa prática, contudo, não configura novo vínculo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária, conforme previsto no § 2º, do art. 23, do Decreto 6.017/2007;
- a soma dos pagamentos de adicionais ou gratificações não deve ultrapassar o teto máximo constitucional, nos termos do inc. XI, do art. 37 da Constituição Federal, materializado no subsídio do ministro do Supremo Tribunal;
- o servidor cedido ficará sujeito às ordens do diretor executivo ou pelo seu coordenador, porém, o processo disciplinar por faltas cometidas no exercício de suas atividades no consórcio deve ser procedido pelo Ente cedente;
- devem constar no protocolo de intenções ou no contrato de programa as obrigações das partes, definindo normas funcionais e disciplinares do servidor cedido, conforme se infere do art. 13 da Lei 11.107/2005;
- o Poder Executivo deve oficializar a cessão por meio de “termo de cessão”, justificando os motivos.

Com a extinção do consórcio, o pessoal cedido retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio (art. 29, § 2º do Decreto 6.017/2007). Isso evidencia que os empregados públicos vinculados ao consórcio, mesmo tendo ingressado por meio de concurso público, não possuem a estabilidade inerente aos demais servidores públicos concursados na esfera dos Entes federativos.

### **5.2.2 Contratação temporária**

Desde que previsto no protocolo de intenções, é possível realizar contratações temporárias para atender ao excepcional interesse público, conforme previsto no inc. IX, do art. 4º da Lei 11.107/2005. As normas sobre contratação temporária devem ser extraídas do conjunto de princípios que fundamenta o regime jurídico-administrativo e incorporadas ao protocolo de intenções.

### **5.3 Terceirização de serviços**

Assim como se passa com os Entes federativos, é possível que o consórcio público terceirize serviços voltados para atividade-meio. Essas contratações devem ser precedidas de licitação em atenção às Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 e, se for o caso, de dispensa (art. 24 da Lei 8.666/1993) ou inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei 8.666/1993). Nessas duas hipóteses de contratação direta, devem ser observadas as formalidades previstas no art. 26 da Lei de Licitações.

# 6. PRESTAÇÃO DE CONTAS

## 6.1 O dever geral de prestar contas é também o dever de atender ao princípio da legalidade

O dever de prestar contas decorre da própria natureza do ato de administrar o bem alheio. No caso do poder público, quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da sociedade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. Isso porque todo o patrimônio público é constituído a partir da arrecadação de tributos pagos pelos cidadãos ao Estado, logo, é necessário que se exerça a devida fiscalização a fim de assegurar que esses recursos sejam inteiramente aplicados em prol do interesse público.

Embora esse dever seja reproduzido nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, o ponto de partida está na Constituição Federal de 1988 nos seguintes artigos apresentados no Quadro 8.

**Quadro 8 – O dever de prestar contas e a Constituição Federal**

Onde na Constituição Federal?	O que diz?
Art. 70, parágrafo único	Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.
Art. 30, inc. III	Compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, <b>sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas</b> e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

Art. 34, inc. VII, alínea d	Possibilidade excepcional da União intervir nos Estados e no Distrito Federal, quando for necessário assegurar a observância de princípios constitucionais, dentre os quais está a prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
Art. 35, inc. II	Possibilidade de os Estados intervirem nos Municípios sempre que não forem prestadas as contas devidas na forma da lei

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Portanto, prestar contas implica, de um lado, o **dever** de prestar contas daquele (pessoa física ou jurídica, pública ou privada) que utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra o patrimônio público para que, de outro lado, se consagre o **direito** que o cidadão brasileiro possui de saber como seus tributos são aplicados.

No que se refere aos consórcios públicos, quatro premissas justificam o dever desses Entes em prestar contas:

- enquadram-se no conceito do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, já que se tratam de **pessoas jurídicas que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam e/ou administram dinheiros, bens e valores públicos;**
- conforme já exposto no item 1.3.1 desta cartilha, **são considerados pessoas jurídicas que integram a administração indireta de seus Entes consorciados** (art. 2º, § 1º, inc. III da Lei 11.107/2005), a qual, por previsão constitucional, se submete necessariamente ao crivo dos Tribunais de Contas;
- há **previsão expressa nos artigos 6º, § 2º e 9º da Lei 11.107/2005 e art. 7, § 1º do Decreto 6.017/2007**, legislações que regulamentam especificamente os consórcios públicos;
- a execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá

**obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas** (art. 9 da Lei 11.107/2005 e art. 11 do Decreto 6.017/2007).

## **6.2 Os tipos de controle a que estão submetidos os consórcios públicos**

O ato de prestar de contas remete à noção de **controle** e, no âmbito da administração pública, existem **três tipos (externo, interno e social)**. Todos se aplicam aos consórcios públicos, conforme se apresentará em seguida.

### **6.2.1 Controle externo**

É quando o controle é exercido por um dos poderes sobre o outro. Conforme previsão constitucional (art. 71), o Poder Executivo é controlado pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.

No âmbito da União, esse controle é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). O TCU também será competente para apreciar contas relacionadas às transferências voluntárias de recursos **federais** à outras entidades da administração direta e indireta de qualquer Ente federativo, inclusive eventuais recursos que os consórcios públicos venham a receber diretamente da União. Já no âmbito dos Estados e dos Municípios, o controle é exercido, respectivamente, pela Assembleia Legislativa Estadual e a Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas Estadual (art. 31, da CF).

No caso dos consórcios públicos, o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas decorre também dos artigos 6º, § 2º e 9º da Lei 11.107/2005 e art. 7, § 1º do Decreto 6.017/2007. O Quadro 9 resume os principais pontos que o consórcio não pode deixar de estar atento no que concerne ao atendimento da legalidade:

**Quadro 9 – Prestação de contas no âmbito da  
Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007**

<p>Art. 6, § 2º da Lei 11.107/2005 e Art. 7, § 1º do Decreto 6.017/2007</p>	<p>Prescrevem que o consórcio, em qualquer natureza jurídica que assuma (pública ou privada), deve prestar contas.</p>
<p>Art. 9 da Lei 11.107/2005 Art. 12 do Decreto 6.017/2007</p>	<p>O Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do consórcio é o mesmo competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, ou seja, de seu presidente.</p>
<p>Art. 9 da Lei 11.107/2005 Art. 12 do Decreto 6.017/2007</p>	<p>Conforme visto no capítulo 3 (7º passo para constituir um consórcio) desta cartilha, os Entes consorciados repassam recursos ao consórcio por meio do contrato de rateio.</p> <p>Assim, não haverá prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. Isso significa que o Tribunal de Contas competente também analisará a prestação de contas de cada um dos Entes consorciados no que se refere aos recursos repassados mediante contrato de rateio.</p> <p>Exemplo:</p> <p>Imagine que o consórcio possui Municípios consorciados que se situem geograficamente em Estados diferentes (Paraná e Santa Catarina, por exemplo), e o presidente atual do consórcio é o prefeito de um Município paranaense. Nesse caso, a prestação de contas do consórcio, enquanto pessoa jurídica autônoma, será apresentada no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, mas isso não excluirá que o Tribunal de Contas de Santa Catarina exerça o controle externo das contas dos Municípios catarinenses que integram o consórcio no que diz respeito aos recursos que esses Municípios repassaram por meio do contrato de rateio.</p>

<p>Art. 8, § 4º da Lei 11.107/2005</p>	<p>O consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos Entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada Ente da Federação.</p>
<p>Art. 33, inc. XIII do Decreto 6.017/2007</p>	<p>Em contratos de programas (veja a definição no capítulo 3, 9º passo) também é necessário realizar periodicamente a prestação de contas, devendo estar previsto na avença cláusulas que estabeleçam a obrigatoriedade, a forma e a periodicidade da prestação de contas do consórcio público no que se refere à prestação dos serviços por gestão associada de serviço público.</p>
<p>Art. 40 do Decreto 6.017/2007</p>	<p>Outorgou-se à Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, a possibilidade de editar normas para disciplinar as transferências voluntárias estabelecidas entre os consórcios e a União e estabelecer aspectos gerais de consolidação das contas dos consórcios.</p> <p>Atendendo a essa prerrogativa, a Secretaria do Tesouro Nacional já publicou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– a <b>Portaria 274/2016</b> que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a ser observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal; e</li> <li>– a <b>Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 10</b>, que tem por objetivo orientar os profissionais de contabilidade quanto à forma de contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN 274/2016 e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao setor público.</li> </ul>

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Perceba a importância de o consórcio conhecer cada uma dessas regras e, sobretudo, fornecer corretamente e em tempo hábil as informações contábeis a cada integrante a fim de evitar impactos negativos sobre a gestão de seus consorciados. Essas circunstâncias demonstram a necessidade de o consórcio contar com uma equipe contábil eficiente e organizada e que mantenha em dia o fluxo de informações contábeis para também evitar complicações perante o controle externo.

## 6.2.2 Controle interno

Além do controle exercido externamente, há também o controle interno, ou seja, aquele efetuado pelo próprio Ente sobre seus atos e agentes. Esse tipo de controle integra a estrutura organizacional da administração pública e possui a função de acompanhar a execução das ações e auxiliar o gestor com informações técnicas para a tomada de decisões (caráter preventivo). Se identificar alguma situação irregular, deve sugerir a correção da ação. Por ter conotação opinativa, o gestor pode ou não atender à proposta sugerida pelo controle interno, assumindo a responsabilidade e o risco pelos atos praticados.

O Quadro 10 apresenta a base legal que sustenta a obrigatoriedade de se instituir o sistema de controle interno.

### Quadro 10 – Previsões legais que fundamentam a instituição de controle interno

Art. 70 da Constituição Federal	Determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será exercida também pelo sistema de controle interno de cada poder.
Art. 31 da Constituição Federal	Estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e <b>pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal</b> , na forma da lei.

<p>Art. 74 da Constituição Federal</p>	<p>Prescrever quais são as finalidades do sistema de controle interno:</p> <p>I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;</p> <p>II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;</p> <p>III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;</p> <p>IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.</p>
<p>Art. 74, § 1º da Constituição Federal</p>	<p>Alerta que os responsáveis pelo controle interno, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.</p>
<p>Arts. 76 a 80 da Lei 4.320/1964</p>	<p>Estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e prevê a necessidade de instituir sistema de controle interno.</p>
<p>Arts. 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar 101/2000</p>	<p>Dispõe sobre as normas públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e prevê a necessidade de instituir sistema de controle interno.</p>

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).



### DICA CNM

O controle interno não tem a intenção de engessar a gestão e controlar O GESTOR. O objetivo é controlar PARA O GESTOR, de modo a auxiliá-lo a conhecer todos os atos de gestão e garantir que estão se cumprindo de maneira regular e eficiente. Por isso, quando o controle interno é bem estruturado, atuante e integrado por servidores públicos preparados, o gestor atua de maneira mais segura e, por consequência, contribui para que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente.

No âmbito dos consórcios públicos, a Lei 11.107/2005 se manteve silente sobre o assunto, e o Decreto 6.017/2007 destacou apenas que “as cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de **controle interno** e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos Entes da Federação consorciados” (art. 13, § 3º).

Entretanto, conforme já mencionado no item 5 desta cartilha, **pelo fato de o consórcio público integrar a administração indireta dos Entes consorciados, há entendimento de que também deve implementar o controle interno**. Reveja as decisões sobre o assunto no item 5.

Desse modo, para evitar eventual desaprovação de contas ou responsabilização dos gestores, é importante que os consórcios públicos estruturem adequadamente seus sistemas de controle interno.

### 6.2.3 Controle social

O controle social é outra forma de controle muito importante à qual também estão submetidos os consórcios públicos. Trata-se da fiscalização exercida pela própria sociedade civil sobre as ações do Estado, assim como a possibilidade de influir nas decisões políticas. É a expressão genuína da democracia, pois é o cidadão participando diretamente da gestão pública.

Uma das possibilidades da sociedade civil efetuar o controle é por meio da participação nos diferentes **conselhos temáticos** de onde é possível:

- acompanhar a prestação de serviços públicos de uma determinada área (educação, saúde ou infraestrutura, por exemplo);
- fiscalizar a aplicação dos recursos;
- verificar se as ações públicas estão sendo tomadas de acordo com as necessidades da população;
- influenciar no processo de formulação e de implementação das políticas públicas.



Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Para mais informações acesse: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>.

Outras possibilidades são a participação ativa nas audiências públicas e o acompanhamento das publicações de documentos públicos na mídia escrita e nos portais de transparência nos *sites* dos governos.

Ao detectar algum desvio de finalidade do ato, mau emprego dos recursos, gastos perniciosos, dentre outras constatações, qualquer cidadão ou pessoa jurídica pode:

- provocar o controle interno do Ente federativo para exigir a anulação ou a revogação do ato, conforme o caso; ou
- denunciar o fato perante os Tribunais de Contas, conforme autoriza o art. 74, § 2º da Constituição Federal: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”; ou
- denunciar o fato perante o Ministério Público Federal (atos de gestão federal) ou Estadual (atos de gestão estaduais ou municipais) para abertura de inquérito a fim de averiguar as circunstâncias e, se necessário, propor Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou, ainda, propor ação judicial (cível e/ou criminal) para apurar a responsabilização pessoal dos gestores públicos; ou
- provocar diretamente o Poder Judiciário por meio de ações específicas para o controle dos atos públicos, como, por exemplo, a Ação Popular, Mandado de Segurança e Ação Civil Pública (esta última possível de interposição por associações que preencham os requisitos do art. 5º, inc. V, alíneas a e b da Lei 7.347/1985).

E assim, como se passa com as demais entidades públicas, **os consórcios públicos também se submetem ao controle social e, por isso, devem manter pública e acessível toda a informação a respeito de suas ações e da aplicação dos recursos financeiros que gerem**, inclusive admitindo a participação de representantes da sociedade civil nos seus órgãos

colegiados (art. 5º, § 2º do Decreto 6.017/2007), sendo vedada a criação de qualquer artifício que vise a afastar ou dificultar a fiscalização exercida pela sociedade civil (art. 13, § 3º do Decreto 6.017/2007).



**ATENÇÃO!** Todas as providências listadas anteriormente, que estão à disposição da sociedade civil para quando detectar algum desvio de finalidade, mau emprego dos recursos ou gastos perniciosos, podem ser utilizadas para apurar os atos de gestão dos consórcios públicos. Por isso, a importância de uma gestão séria, comprometida e transparente.

Desse modo, é importante que os consórcios públicos estimulem a participação de representantes da sociedade civil no Conselho Fiscal e nos demais conselhos temáticos que existam ou venham a ser criados em conformidade com a área de atuação do consórcio. Essa atitude, além de outorgar maior transparência e credibilidade do consórcio perante à sociedade civil, poderá contribuir para que a finalidade do consórcio alcance o êxito de atender às necessidades reais da população.

# 7. TRANSPARÊNCIA

## 7.1 A importância da transparência e do acesso à informação e o dever dos consórcios públicos em atendê-los

A corrupção é um mal antigo que nasce aliado à ideia de poder. No caso do Brasil, há registros de corrompimento desde o período da colonização portuguesa. O povo brasileiro assistiu à corrupção crescer durante o período ditatorial, quando a censura impedia que fosse denunciada, e teve esperanças renovadas com a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, a inauguração de um regime democrático não supera de imediato um passado patrimonialista desligado de valores éticos, e a atual conjuntura política do país comprova isso.

Desse modo, é essencial que se promova, aperfeiçoe e fortaleça mecanismos que visem a frear e prevenir a corrupção e a promover a transparência pública. O acesso atual e a simplificação das informações públicas são passos determinantes em direção a esse objetivo, já que permitem o adequado controle social. Mas, para que isso ocorra, é necessário que as informações sejam disponibilizadas em linguagem clara e, sobretudo, com rapidez e atualidade.



**CONHEÇA MAIS:** ciente da relevância do tema, a CNM disponibiliza aos gestores municipais portal específico para tratar do tema transparência. Conheça acessando <<http://www.leida-transparencia.cnm.org.br>>.

Como os consórcios públicos são formados exclusivamente por Entes federativos, integram a administração indireta de seus consorciados e gerem recursos públicos, não há a menor dúvida de que as exigências legais de transparência e acesso à informação se aplicam inteiramente a eles, cabendo aos prefeitos(as) e agentes municipalistas o esforço de adequar as suas estruturas de modo a garantir uma gestão transparente, acessível e participativa.

## 7.2 Previsão legal sobre o dever de transparência

Como forma de aprimorar a transparência e o acesso à informação e, com isso, favorecer as formas de controle anteriormente vistas, diversas leis foram editadas para estabelecer exigências e critérios mínimos, de maneira que a intenção deste tópico é trazer ao conhecimento do gestor essas previsões legais.

Especificamente em relação à Lei 11.107/2005 e ao Decreto 6.017/2007, que regulamentam os consórcios públicos, o princípio da transparência foi expressamente reverenciado. Nesse sentido, veja o Quadro 11.

**Quadro 11 – Transparência na Lei 11.107/2005 e no Decreto 6.017/2007**

Previsão legal	Objetivo
Art. 13, § 1º, inc. II, da Lei 11.107/2005 Art. 33, inc. V, do Decreto 6.017/2007	Estabelecem que os consórcios públicos adotem procedimentos que tornem a gestão econômica e financeira dos recursos empregados transparente, a fim de que seja possível apurar o montante arrecadado e investido nas hipóteses de gestão associada de serviço público por meio de contrato de programa.
Art. 5º, § 3º, do Decreto 6.017/2007	Estabelece o dever do consórcio público em atender ao princípio de publicidade e permitir a qualquer cidadão o acesso às reuniões e documentos a fim de outorgar transparência à gestão da entidade.

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Em complemento à lei e ao decreto que regulamentam os consórcios, a Secretaria do Tesouro Nacional editou a Portaria 274/2016 para estabelecer normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil. Nessa oportunidade, também se definiram as diretrizes que os consórcios públicos devem seguir para atender ao princípio da transparência, as quais se encontram resumidas no Quadro 12.

### **Quadro 12 – Exigências de transparência na Portaria STN 274/2016**

<p>Base legal: art. 14</p> <p>Os consórcios são obrigados a divulgar os seguintes documentos:</p> <p>Essa divulgação deverá ser feita em meio eletrônico de acesso público (internet), e também deverá ser publicado na imprensa oficial de cada Ente consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os documentos na íntegra.</p>	<p>I – o orçamento do consórcio público;</p> <p>II – o contrato de rateio;</p> <p>III – as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação; e</p> <p>IV – os seguintes demonstrativos fiscais:</p> <p>a) Do Relatório de Gestão Fiscal:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Demonstrativo da Despesa com Pessoal;</li> <li>2) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; e</li> <li>3) Demonstrativo dos Restos a Pagar.</li> </ol> <p>b) Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Balanço Orçamentário;</li> <li>2) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção.</li> </ol>
---	--

<p>Base legal: art. 15 Os consórcios deverão:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) adotar sistema de administração financeira e controle que atenda à padrão mínimo de qualidade; e</li> <li>2) divulgar as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira por meio de portal eletrônico centralizado no âmbito do Ente da Federação que o represente.</li> </ol>
---	---

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Além dessas previsões específicas, os consórcios também devem atenção a três importantes leis que tratam do assunto. São elas: **Lei Complementar 101/2000**, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas sobre finanças públicas; **Lei Complementar 131/2009**, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e determina a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira de todos os Entes federativos; e a **Lei 12.527/2011**, que regulamenta o acesso à informação.

Para que os gestores estejam atentos e observem essas regras na gestão de seus consórcios públicos, o Quadro 13 busca sintetizar os principais pontos.

### **Quadro 13 – Principais aspectos da LC 101/200, da LC 131/2009 e da Lei 12.527/2011 relacionados à transparência**

<p>Art. 48 da LC 101/2000 Estabelece como instrumento de transparência na gestão fiscal:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;</li> <li>2) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;</li> <li>3) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.</li> </ol>
--	---

<p>Art. 1º da LC 131/2009, que incluiu o parágrafo único no art. 48 da LC 101/2000</p> <p>Estabelece os seguintes parâmetros para assegurar a transparência:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;</li> <li>2) <b>liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;</b></li> <li>3) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda à padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.</li> </ol>
<p>Art. 2º da LC 131/2009</p> <p>Estabelece a obrigação dos Entes da Federação em disponibilizar a qualquer pessoa física e jurídica o acesso às seguintes informações:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <u>quanto à despesa</u>: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;</li> <li>2) <u>quanto à receita</u>: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.</li> </ol>

<p>Art. 3º da Lei 12.527/2011 Estabelece as diretrizes que devem ser observadas por todos os Entes e órgãos públicos, sendo elas:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;</li> <li>2) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;</li> <li>3) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;</li> <li>4) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;</li> <li>5) desenvolvimento do controle social da administração pública.</li> </ol>
<p>Art. 8º da Lei 12.527/2011 Aponta quais documentos devem ser obrigatoriamente divulgados na internet, independentemente de requerimento por terceiro:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) registro das competências e da estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;</li> <li>2) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;</li> <li>3) registros das despesas;</li> <li>4) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;</li> <li>5) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e</li> <li>6) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.</li> </ol>

Elaboração: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Especificamente em relação à Lei 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação, caso o consórcio receba algum requerimento fundamentado nesta lei, é importante que o gestor saiba que:

- **o acesso é regra; o sigilo, exceção.** É sigilosa aquela informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado (o art. 23 estabelece os parâmetros de classificação de sigilo);

- **abrange os três poderes** (Executivo, Legislativo e Judiciário) em todas as esferas de governo (federal, estadual, distrital e municipal) e também as entidades sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (art. 1º e 2º);
- o requerimento pode ser realizado por **qualquer pessoa física**, independentemente da idade ou nacionalidade, e por **qualquer pessoa jurídica**;
- os requerimentos de acesso **não exigem motivação** (art. 10, § 3º), pois a transparência é direito do cidadão e dever do Estado;
- o fornecimento das informações deve ser **gratuito**, salvo custos com a reprodução (art. 12);
- o fornecimento da informação deve ser **imediato** se já estiver disponível. Caso não seja possível, a informação deve ser disponibilizada em, no máximo, 20 dias, prazo que pode ser prorrogado por mais 10 dias mediante justificativa expressa dirigida ao solicitante;
- o **descumprimento dessa legislação submete o agente público às sanções** administrativas de advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a dois anos; e/ou declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade (art. 33). O agente público ainda poderá responder por ato de improbidade administrativa (art. 32, § 2º).

De tudo o que se expôs nesse capítulo, é possível assegurar que, ao atender às leis mencionadas, além de cumprir o dever legal de publicidade e transparência, os consórcios públicos estarão contribuindo para a melhoria da eficiência da gestão pública e ampliando a participação da sociedade civil na vida pública.

# 8. TRATAMENTO CONTÁBIL

O Município consorciado deve consignar em sua lei orçamentária anual ou em créditos adicionais, por meio de programações específicas, dotações suficientes para suportar as despesas com transferências a consórcio público, observando os critérios de classificação por função, programática, por natureza de despesa e por fonte/destinação de recursos.

Registre-se novamente que o contrato de rateio constitui o instrumento pelo qual os Entes consorciados comprometem-se a transferir recursos financeiros para a realização das despesas dos consórcios públicos, devendo o consórcio público prestar as informações necessárias para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias anuais dos Entes consorciados pelo menos 30 dias antes do menor prazo para encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao Poder Legislativo.

## 8.1 Assinatura e vigência do contrato

No momento da assinatura do contrato, tanto o Ente consorciado (Município) como a entidade consórcio devem registrar o contrato de rateio sob sua responsabilidade em contas de natureza de controle (NIC), devendo ser mantidos controles subsequentes em cada etapa de sua execução.

Exemplo: considere a constituição de um consórcio público formado por três Entes consorciados (Municípios A, B e C) para a compra de medicamentos no valor total de R\$ 540 mil, cabendo, a cada um, doze parcelas de R\$ 15 mil por mês, conforme estabelecido no contrato de rateio.

- a) **Registro contábil da assinatura do contrato de rateio em cada um dos Entes consorciados (Municípios), correspondente a 12 parcelas.**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Controle de Contrato de Rateio de Consórcios Públicos Consórcio Medicamento	Controle	180.000,00
C – Controle de Contrato de Rateio – a Executar Consórcio Medicamento		180.000,00

No caso dos Municípios que trabalham com contas correntes, recomenda-se fazer o registro por contrato de rateio.

- b) **Registro contábil da assinatura do contrato de rateio na entidade consórcio, correspondente a 12 parcelas a serem transferidas pelos seus respectivos Entes consorciados.**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Controle de Direitos Contratuais de Consórcios Município A – R\$ 180.000,00 Município B – R\$ 180.000,00 Município C – R\$ 180.000,00	Controle	540.000,00
C – Controle de Direitos Contratuais de Consórcios – a Executar Município A – R\$ 180.000,00 Município B – R\$ 180.000,00 Município C – R\$ 180.000,00		540.000,00

Com o início da vigência do contrato, deve ser efetuado o registro correspondente aos compromissos (Municípios) e direitos (Ente consorciado) gerados dessa transação.

- c) **Registro contábil do início da vigência do contrato de rateio em cada um dos Entes consorciados (Municípios), correspondente a 12 parcelas.**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Controle de Contrato de Rateio – a Executar Consórcio Medicamento	Controle	180.000,00
C – Controle de Contrato de Rateio – a Pagar* Consórcio Medicamento		180.000,00

*\* Na IPC-10, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, tem sido indicada a conta “Contrato de Rateio – em execução”, mas entendemos que o objetivo desse registro é controlar os pagamentos a serem efetuados.*

- d) **Registro contábil do início da vigência do contrato de rateio na entidade consórcio, correspondente a 12 parcelas a serem transferidas pelos seus respectivos Entes consorciados.**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Controle de Direitos Contratuais de Consórcios – a Executar Município A – R\$ 180.000,00 Município B – R\$ 180.000,00 Município C – R\$ 180.000,00	Controle	540.000,00
C – Controle de Direitos Contratuais de Consórcios – a Receber* Município A – R\$ 180.000,00 Município B – R\$ 180.000,00 Município C – R\$ 180.000,00		540.000,00

*\* Na IPC-10, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, tem sido indicada a conta “Contrato de Rateio – em execução”, mas entendemos que o objetivo desse registro é controlar os recebimentos.*

Do ponto de vista patrimonial, a partir da vigência do contrato, o gestor municipal passa a ter a responsabilidade de agir em conformidade com o que foi previamente estabelecido e considerar a probabilidade de saída de recursos, o que resultará no registro de um Passivo (P) nos Entes consorciados (Municípios).

- e) **Registro contábil do reconhecimento de um Passivo (obrigação) em cada um dos Entes consorciados (Municípios), correspondente a 12 parcelas.**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – VPD – Responsabilidade por Consórcio a Pagar	Patrimonial	180.000,00
C – Passivo – Consórcio a Pagar (P)* Consórcio Medicamento		180.000,00

*\* De acordo com a IPC-10, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, a recomendação é que seja registrada uma conta de Ativo (participação em consórcios públicos) considerando se tratar de um investimento que será mantido pelo Município. Portanto, o contabilista municipal deve verificar o posicionamento do Tribunal de Contas o qual se encontra jurisdicionado para verificar como proceder.*

Por outro lado, também do ponto de vista patrimonial, a entidade consórcio passa a ter a expectativa de dispor dos recursos que serão transferidos, que é resultado de eventos passados (assinatura do contrato) e que vai gerar benefícios futuros, o que resultará no registro de um Ativo (P).

- f) **Registro contábil na entidade consórcio, relativo ao reconhecimento de um Ativo (direito), correspondente a 12 parcelas a serem transferidas pelos seus respectivos Entes consorciados.**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Ativo – Créditos de Consórcios Decorrentes de Contratos de Rateio a Receber (P) Município A – R\$ 180.000,00 Município B – R\$ 180.000,00 Município C – R\$ 180.000,00	Patrimonial	540.000,00
C – VPA – Responsabilidade por Consórcio a Receber*		540.000,00

*\* De acordo com a IPC-10, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, a recomendação é que seja registrada uma conta de Patrimônio Líquido (patrimônio social). Portanto, o contabilista municipal deve verificar o posicionamento do Tribunal de Contas o qual se encontra jurisdicionado para verificar como proceder.*

## 8.2 Execução do contrato de rateio nos Entes consorciados (Municípios)

A cada parcela a ser paga, o contabilista municipal deverá proceder todos os lançamentos envolvendo a execução orçamentária e financeira dessa despesa pública (previamente fixada na Lei Orçamentária Municipal), reclassificar 1/12 do Passivo (P) para o Passivo (F) e dar baixa parcialmente no controle do contrato de rateio firmado, efetuando o pagamento da parcela correspondente ao mês. Esses lançamentos devem ser efetuados em cada um dos 12 meses de vigência do contrato de rateio.

- g) **Registro contábil do empenho da despesa relativo à parcela mensal de transferência de recursos ao consórcio em cada Ente consorciado (Município).**

Título da Conta	Natureza da Informação	Valor (R\$)
D – Crédito Disponível	Orçamentária	15.000,00
C – Crédito Empenhado a Liquidar		15.000,00

<i>A natureza da despesa deve ser identificada</i>		
Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
D – Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR	Controle	15.000,00
C – DDR Comprometida por Empenho		15.000,00

- h) **Considerando que a transferência foi empenhada, liquidada e paga, deve ser efetuado o registro contábil da reclassificação do Passivo (P) para o Passivo (F), baixa parcial do contrato**

**e pagamento da parcela do mês em cada Ente consorciado (Município).**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Crédito Empenhado a Liquidar	Orçamentário	15.000,00
C – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar		15.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – DDR Comprometida por Empenho	Controle	15.000,00
C – DDR Comprometida por Liquidação e Entradas Compensatórias		15.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Passivo – Consórcio a Pagar (P)	Patrimonial	15.000,00
C – Passivo – Consórcio a Pagar (F)		15.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Passivo – Consórcio a Pagar (F)	Patrimonial	15.000,00
C – Ativo – Caixa e Equivalente de Caixa		15.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Controle de Contrato de Rateio – a Pagar Parcela Consórcio Medicamento – R\$ 15.000,00	Controle	15.000,00
C – Controle de Contrato de Rateio – Pago		15.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	Orçamentário	15.000,00
C – Crédito Empenhado Liquidado Pago		15.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – DDR Comprometida por Liquidação e Entradas Compensatórias	Controle	15.000,00
C – DDR Utilizada		15.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Prestação de Contas de Consórcios Públicos	Controle	15.000,00
C – Execução da Prestação de Contas de Consórcio Público – A Comprovar Consórcio Medicamento		15.000,00

### 8.3 Execução do contrato de rateio na entidade consórcio

A cada parcela a ser recebida, o contabilista responsável pela entidade consórcio deverá proceder todos os lançamentos envolvendo a execução orçamentária e financeira dessa receita orçamentária e dar baixa parcialmente no controle do contrato de rateio firmado, efetuando o recebimento da parcela correspondente ao mês. Esses lançamentos devem ser efetuados em cada um dos 12 meses de vigência do contrato de rateio.

- i) **Realização da receita orçamentária no momento do recebimento dos recursos na entidade consórcio.**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Ativo – Caixa e Equivalente de Caixa	Patrimonial	45.000,00
C – Ativo – Créditos de Consórcios Decorrentes de Contratos de Rateio a Receber (P) Município A – R\$ 15.000,00 Município B – R\$ 15.000,00 Município C – R\$ 15.000,00		45.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Receita a Realizar	Orçamentária	45.000,00
C – Receita Realizada		45.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Controle de Disponibilidade de Recursos	Controle	45.000,00
C – Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR		45.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Controle de Direitos Contratuais de Consórcios – a Receber	Controle	45.000,00
C – Controle de Direitos Contratuais de Consórcios – Recebido		45.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Prestação de Contas de Consórcios Públicos	Controle	45.000,00
C – Execução da Prestação de Contas de Consórcio Público – A Comprovar Município A – R\$ 15.000,00 Município B – R\$ 15.000,00 Município C – R\$ 15.000,00		45.000,00

Por ocasião da prestação de contas, os seguintes lançamentos devem ser efetuados, tanto no âmbito do Ente consorciado (Município) como na entidade consórcio.

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Execução da Prestação de Contas de Consórcio Público – A Comprovar Município A Município B Município C	Controle	Pelo valor da prestação das contas.
C – Execução da Prestação de Contas de Consórcio Público – A Aprovar Município A Município B Município C		

No caso de serem utilizadas contas-correntes, deve ainda constar o número do contrato de rateio e demais informações que se fizerem necessárias.

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Execução da Prestação de Contas de Consórcio Público – A Aprovar Município A Município B Município C	Controle	Pelo valor da prestação das contas.
C – Execução da Prestação de Contas de Consórcio Público – Aprovada Município A Município B Município C		

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Despesas Executadas em Consórcios Públicos	Controle	Pelo valor da prestação das contas.
C – Crédito Empenhado a Liquidar (Consórcio)		

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Crédito Empenhado a Liquidar (Consórcio)	Controle	Pelo valor da prestação das contas.
C – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar (Consórcio)		

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar (Consórcio)	Controle	Pelo valor da prestação das contas.
C – Crédito Empenhado Liquidado Pago (Consórcio)		

Destaca-se que os artigos 11 e 12 da Portaria STN 274/2016 disciplinam a forma de prestação de contas e quais demonstrativos fiscais a prestação de contas influencia. Assim, deve ser observado o prazo de 15 dias após o encerramento do período para prestação de contas, alertando que a não prestação de contas do consórcio pode influenciar os demonstrativos de saúde, educação e pessoal no Ente consorciado (Município).

Registre-se que ao final do exercício tanto o Ente consorciado (Município) como a entidade consórcio devem zerar as contas de crédito empenhado a liquidar, liquidado e pago, fazendo o registro nas contas de restos

a pagar, dos saldos de crédito empenhado a liquidar e crédito empenhado liquidado a pagar.

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Inscrição de Restos a Pagar Consórcio Medicamento	Orçamentária	Pelo valor da prestação de contas.
C – Execução de Restos a Pagar (Processados e Não Processados) Consórcio Medicamento		

#### **8.4 Execução do contrato de rateio envolvendo obras ou compra de bens**

Quando os recursos transferidos pelo Ente consorciado (Município) forem utilizados pela entidade consórcio para a realização de obras ou compra de bens, há que se considerar a necessidade de registro da parcela patrimonial correspondente a participação de cada Ente consorciado (Município).

Exemplo: considere que o valor de R\$ 45 mil recebido pela entidade consórcio seja utilizado para a aquisição de um veículo nesse exato valor. Assim, além dos lançamentos correspondentes à execução orçamentária e financeira da despesa pública devem ser efetuados os seguintes lançamentos:

j) **Incorporação do veículo na contabilidade da entidade consórcio.**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Ativo – Veículo	Patrimonial	45.000,00
C – Passivo – Contas a Pagar (F)		45.000,00

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Passivo – Contas a Pagar (F)	Patrimonial	45.000,00
C – Ativo – Caixa e Equivalentes de Caixa		45.000,00

k) **Lançamento a ser efetuado em cada Ente consorciado (Município).**

<b>Título da Conta</b>	<b>Natureza da Informação</b>	<b>Valor (R\$)</b>
D – Ativo Não Circulante – Participações em Consórcios	Patrimonial	15.000,00
C – Patrimônio Líquido – Participações em Consórcios		15.000,00

*A orientação da IPC-10, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, é que o registro contábil da participação do Ente consorciado (Município) na entidade consórcio seja por meio de cotas de participação, valoradas conforme a relação “Patrimônio Líquido/Número Total de Cotas”. Como a presente nota técnica apresenta um tratamento contábil alternativo, é importante que o contabilista municipal verifique o posicionamento do Tribunal de Contas o qual se encontra jurisdicionado para verificar como proceder.*

Registra-se que, para fins de atendimento do artigo 42 da Lei 101/2000 (LRF), a entidade consórcio deve registrar no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa a insuficiência de caixa, identificando do Ente consorciado (Município) inadimplente.

Essa informação também integrará o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo desse Ente consorciado (Município) inadimplente, conforme compromisso firmado no contrato de rateio. Registra-se que essa orientação também está diferente da Portaria STN 274/2016 – que traz que os valores devem representar todos os Entes consorciados (Municípios) na proporção do contrato de rateio vigente. Assim, o contabilista da entidade consórcio deve verificar o posicionamento do Tribunal de Contas no qual encontra-se jurisdicionado para entender como proceder.

No caso de dívidas decorrentes de déficits de exercícios anteriores, ou de déficits não ocasionados por inadimplência de contrato de rateio vigente, a entidade consórcio deverá acordar entre seus Entes consorciados (Municípios) como esses valores devem ser calculados e reportados a parte de cada consorciado: na proporção do contrato de rateio do exercício vigente (art. 11, parágrafo 3º, da Portaria STN 274/2016) ou conforme critério a ser definido em Assembleia.

Com relação à transparência da entidade consórcio, devem ser observados os artigos 14 e 15 da Portaria STN 274/2016, que disciplinam os relatórios que devem ser publicados, bem como a forma de publicação. Caso a entidade consórcio não tenha portal eletrônico centralizado, a informação deve ser divulgada no portal eletrônico do Ente consorciado (Município) que o represente.

Os Entes consorciados (Municípios), com relação aos consórcios de que fazem parte, devem publicar na sua forma de imprensa oficial a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais, a qualquer tempo, dos documentos citados no item anterior. Recomenda-se que os Municípios divulguem em seu portal da transparência e da lei de acesso

a informação um *link* para o portal do consórcio, ou do Ente consorciado que o represente conforme item anterior.



### **ATENÇÃO GESTORES PÚBLICOS!**

Para garantir a integridade de suas decisões e ações, é importante **estar sempre atentos à permanente atualização das normas, técnicas e atividades inerentes aos assuntos relacionados a prestação de contas, transparência e consórcios públicos**, não obstante o conteúdo atualizado desta cartilha.

# BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p.1.543-1.568, nov./dez. 2013.

\_\_\_\_\_; SANO, H. *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: IFCI; AECID; MPOG; Editora IABS, 2013.

BATISTA, S. et al. *O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos*. Guia de Consórcios Públicos. Vol. 1. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p.

\_\_\_\_\_. *O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos*. Guia de Consórcios Públicos. Vol. 2. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p.

\_\_\_\_\_. *As possibilidades de implementação do consórcio público*. Guia de Consórcios Públicos. Vol. 3. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. 244 p.

BITTENCOURT, M. V. C. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2005.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 05 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>>

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 2, 28 mai. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 29 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 12745, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Ofi-*

*cial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 07 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 9 ago. 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 mar. 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 8 ago. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 18 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria 274, de 13 de maio de 2016. Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 10*, de 2016. Estabelece a contabilização de Consórcios Públicos. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/391196/IPC10\\_Consoorcios\\_Publicos+\(corrigida\).pdf/52fa7f44-8478-425f-bcd8-8f3e72a47815](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/391196/IPC10_Consoorcios_Publicos+(corrigida).pdf/52fa7f44-8478-425f-bcd8-8f3e72a47815)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, válido a partir do exercício de 2015, 6ª ed. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Coordenação Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação*. Brasília, 2015.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Consórcios Públicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CEPAM. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal: estudos, legislação básica e pareceres*. São Paulo, 2001.

CHAMUSCA, P. Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, Porto, n. 4, p.31-55, dez. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Nota técnica 6/2011*. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/NT\\_006-11\\_Normas\\_consolidada%C3%A7%C3%A3o\\_contas\\_cons%C3%B3rcios.pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/NT_006-11_Normas_consolidada%C3%A7%C3%A3o_contas_cons%C3%B3rcios.pdf)>.

\_\_\_\_\_. *Lei da Transparência*. Brasília: CNM, 2014.

\_\_\_\_\_. *Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*. Brasília: CNM, 2016.

\_\_\_\_\_. *Nota Técnica 26/2016*. Tratamento Contábil dos Consórcios Municipais. Brasília: CNM, 2016.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA. *Caderno das ações integradas*. 2. ed., jan. 2013. 45 p.

DALLABRIDA, V. R. *Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança*. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, I, 2011, Brasília, Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento*. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165-186, set./dez. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. M. S. Z. O consórcio público na Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 6, p. 1-14, jun./jul./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-MARIA%20SILVIA.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6. n. 9, p. 291-317, jul./dez. 2011.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*. maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, jul./dez. 2011.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOSADA, P. R. O fortalecimento dos consórcios intermunicipais (Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005). In: SEMINÁRIO “18 ANOS DE COOPERAÇÃO REGIONAL – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC”, 2008, São Caetano, São Paulo.

PEIXOTO, J. B. *Manual de implementação de consórcios públicos de saneamento*. Brasília: Funasa, 2008.

RIBEIRO, W. A. *Cooperação federativa e a lei de consórcios públicos*. Brasília: CNM, 2007. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/526#titulo-livro>>.

ROCHA, W. A formação dos consórcios públicos aspectos teóricos e práticos. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). *III Revista Jurídica*. Brasília: CNM, 2015. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Revista%20Jur%C3%ADica%20III%20\(2015\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Revista%20Jur%C3%ADica%20III%20(2015).pdf)>.

CONSULTORIA E ASSESSORIA PÚBLICA. Artigo Portaria 72/2012. Março/2012. Disponível em: <[http://www.assessorpublico.com.br/arquivos\\_portal/Comentarios\\_portaria\\_72-2012\\_Consoorcios.pdf](http://www.assessorpublico.com.br/arquivos_portal/Comentarios_portaria_72-2012_Consoorcios.pdf)>.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVEIRA, R. C. E.; PHILIPPI, L. S. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n.1, p. 205-224, jan./abr. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TREVAS, V. P. *A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e sua relação com o desenvolvimento local. Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República*, Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-A\\_Lei\\_dos\\_Consorcios\\_Publicos-2006.pdf](http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-A_Lei_dos_Consorcios_Publicos-2006.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2014.





**Sede**

SGAN 601 – Módulo N  
 CEP: 70830-010  
 Asa Norte – Brasília/DF  
 Tel/Fax: (61) 2101-6000

**Escritório Regional**

Rua Marcílio Dias, 574  
 Bairro Menino Deus  
 CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS  
 Tel/Fax: (51) 3232-3330

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM

