CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

Município forte. Brasil forte.

CNM

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

Município forte. Brasil forte.

CNM

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

2016 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 *online* do Portal CNM: **www.cnm.org.br**.

Autores
Joanni Aparecida Henrichs
Leandro Rico Moyano

Supervisão Técnica
Luciane Guimarães Pacheco

Diretoria-Executiva
Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos
Keila Mariana de A. O. Pacheco

Diagramação
Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública – Brasília: CNM, 2016.

108 páginas.
ISBN 978-85-8418-034-9

1. Consórcios Públicos Intermunicipais. 2. Cooperação Interfederativa. 3. Gestão Pública. I. Título.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530
Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008
E-mail: atendimento@cnm.org.br – *Website*: www.cnm.org.br

Palavra 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 potencialidades socioterritorial aliada às prioridades que lhe são inerentes. Como os cidadãos usufruem das políticas nos Municípios em que residem, a pressão popular recai com maior intensidade nesses 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 publi-

cados pela CNM,[1] 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 planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.

Boa leitura!

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

1 Para saber mais, acesse a área "Biblioteca" no *site* da CNM 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 *online*.

Sumário

PALAVRA DO PRESIDENTE 5

1. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS 9

1.1 Contexto e conceito 9

1.2 Possibilidade de formação e área de atuação 13

1.3 Natureza jurídica 14

1.4 Participação dos Estados e da União 19

1.5 A legislação relacionada aos consórcios públicos 21

1.6 Características: modalidades de consórcios 26

1.7 Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal 31

1.8 As vantagens de constituir um consórcio público intermunicipal 35

2. PROGRAMA DE TRABALHO E AÇÕES FINALÍSTICAS MAIS ADOTADAS 40

3. COMO CRIAR UM CONSÓRCIO PÚBLICO: PASSO A PASSO 53

1º passo: Identificar os interesses e problemas comuns 54

2º passo: Elaborar Estudos de Viabilidade Técnica 55

3º passo: Elaborar o Protocolo de Intenções 56

4º passo: Ratificar o Protocolo de Intenções 58

5º passo: Elaborar o Estatuto do Consórcio Público 60

6º passo: Efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) 60

7º passo: Realizar ajustes orçamentários e firmar o Contrato de Rateio 61

8º passo: Estruturar órgãos decisórios e equipe técnica 62

9º passo: Outras providências para o funcionamento do consórcio 63

10º passo: Retirada, exclusão, alteração ou extinção do consórcio 64

4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS TEMÁTICOS OU MULTIFINALITÁRIOS.....66

5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CONSÓRCIO 71

5.1 Papel funcional dos órgãos que compõem a estrutura administrativa 73

5.2 Ampliando a estrutura organizacional do consórcio para novos programas 76

5.2.1 Câmaras Temáticas.....77

5.3 Estrutura de pessoal..... 78

5.3.1 Contratação de pessoal 79

5.3.2 Cessão de pessoal.....81

5.3.3 Contratação temporária.....83

5.3.4 Terceirização de serviços 83

6. ESTRUTRA ORÇAMENTÁRIA DO CONSÓRCIO E DOS ENTES CONSORCIADOS 85

6.1 Pontos relevantes para a construção orçamentária..... 87

6.2 Procedimentos contábeis patrimoniais 93

6.2.1 No consórcio (transparência e aspectos fiscais).....93

7. FONTES DE RECURSOS DO CONSÓRCIO.....97

BIBLIOGRAFIA.....99

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 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.

Acontece 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 implementação de políticas públicas no âmbito local. Em suma, as obrigações aumentaram de forma desproporcional à capacidade operacional e financeira dos Municípios. Referido dilema se agravou nos Municípios menores, historicamente ressentidos de peso político e 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
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, entre outras competências materiais (art. 23) e legislativas (art. 24).	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.

Fonte: elaboração própria.

Esta 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 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 conjugações consorciadas 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 o advento da Lei 11.107/2005, que instituiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos. A referida lei regulamentou o art. 241 da Constituição Federal,[2] o qual previu, a partir da Emenda Constitucional 19/1998, **a gestão associada de serviços públicos** entre os Entes federados. Dois anos após editou-se o Decreto 6.017/2007, que regulamentou particularidades a respeito da Lei 11.107/2005.

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).

O art. 2º, inciso I, do Decreto 6.017/2007, se ocupou 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.

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, são considerados Entes da Federação a **União**, os **Estados**, o **Distrito Federal** e os **Municípios**. Decorrente lógico, 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

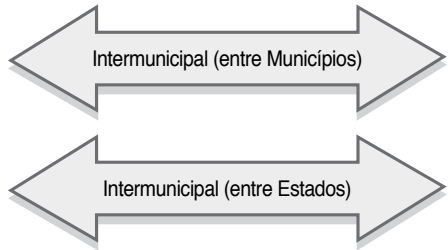
1. A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a Federação ao atribuir aos Municípios o *status* de Ente federativo detentor de obrigações e prerrogativas.
2. A forma de repartição de competências estipulada na Constituição Federal (vertical e horizontal) estimula a cooperação entre os Entes federativos.
3. A primeira menção legislativa sobre consórcios públicos aconteceu 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, de 2005, para estabelecer relações de cooperação fede-

rativa, 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.

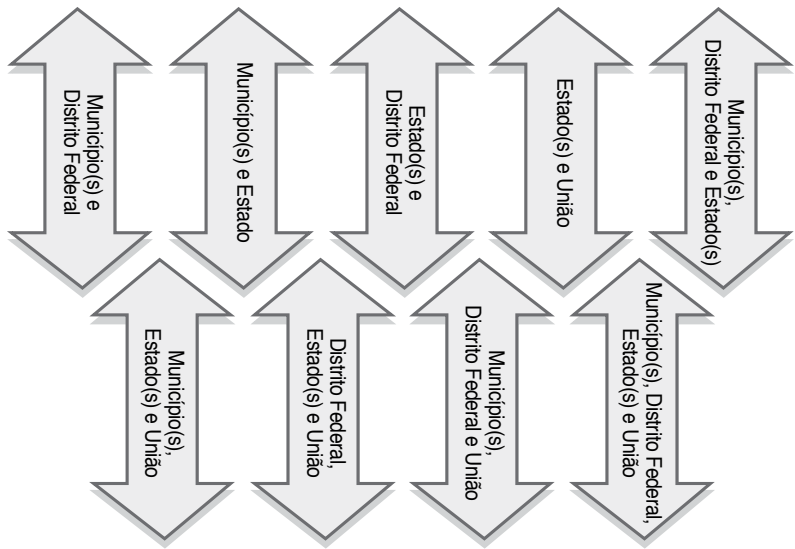
1.2 Possibilidade de formação e área de atuação

Na linha do que informa o conceito de consórcios públicos, a cooperação pode ser **horizontal** ou **vertical**, possibilitando diversas formações:

HORIZONTAL



VERTICAL



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, independente da União figurar como consorciada (art. 2º, 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 por Municípios.

RESUMO DO CAPÍTULO

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

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 assertiva de que o consórcio público constitui pessoa jurídica **distinta** dos Entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O art. 6º, incisos 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.

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, II, do Decreto Federal 200/1967, a Administração Indireta compreende as seguintes categoriais 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 se verifica do art. 16 que alterou a redação do art. 41, IV, do Código Civil,[3] 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, 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.

No entanto, a escolha do legislador em classificar os consórcios públicos de direito público como uma associação pública de natureza autárquica não restou isenta de críticas, isso porque criou-se uma instituição jurídica anômala. O jurista Miguel Reale sustentou a inconstitucionalidade do projeto de Lei dos Consórcios por "se criar, por vias transversas, uma nova entidade da administração indireta".[4]

Atualmente, não obstante a inegável peculiaridade, prevalece entendimento de que os consórcios no formato de associação pública são uma subespécie do gênero autarquia. Carlos Filho (2009) assenta

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;
IV – as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)
V – as demais entidades de caráter público criadas por lei.

4 Parecer jurídico disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/parecer.htm>.

que quando constituído como pessoa jurídica de direito público, o consórcio público configura-se como **autarquia associativa**.

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 derrogado 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 deverão ser observadas as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (DI PIETRO, 2006). A dupla sujeição a 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 Decreto 6.017/07, não poderão celebrar convênios com a União pelo que se recomenda a opção pelo formato jurídico de direito público.

Independentemente da personalidade jurídica adotada

Como bem ressaltou Di Pietro (2006), independentemente da personalidade jurídica adotada, o consórcio público usufrui de alguns privilégios:

- Poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, § 1º, inciso II);
- Possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos Entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art. 2º, § 1º, inciso III);
- Limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação (§ 8º do art. 23 da Lei 8.666, de 23-6-93, acrescentado pela Lei 11.107/05);
- Poder de dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com Ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (art. 24, 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, incisos 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. Consórcios públicos de direito público têm natureza jurídica de autarquias. Consórcio público de direito privado tem natureza jurídica de associação civil;

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

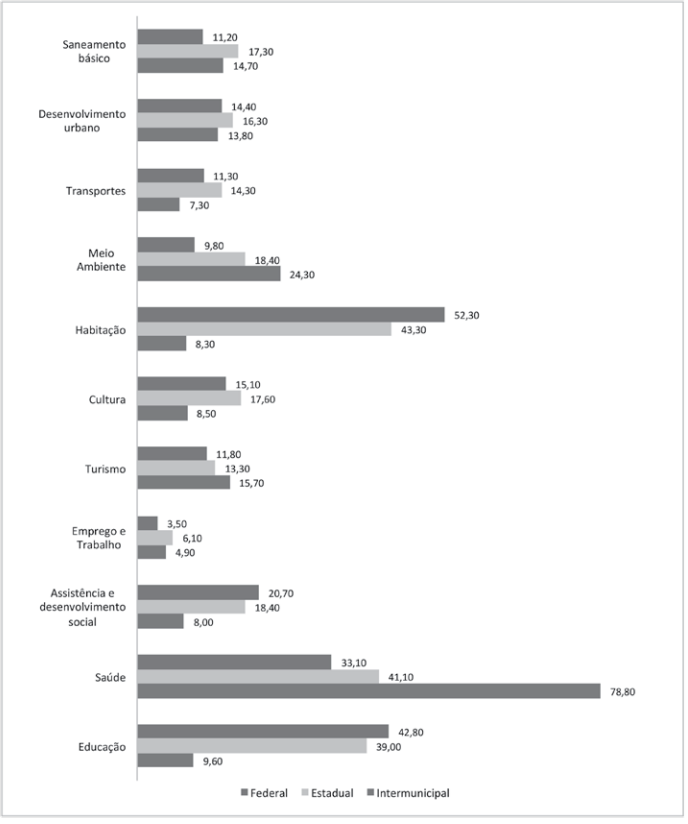
1.4 Participação dos Estados e da União

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 em cujos territórios estejam localizados os Municípios consorciados. É notório que 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 avença consorciada seja estabelecida nos diversos níveis governamentais (TREVAS, 2006).

Em estudo destinado a traçar o perfil dos Municípios brasileiros, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) trouxe o percentual de Municípios integrantes de consórcio público intermunicipal com os Estados e a União, a partir do segmento de atuação.

Figura 1 – Percentual de Municípios com consórcio público intermunicipal, com o Estado e com a União, segundo a área de atuação



Fonte: IBGE (2012).

Mesmo que o(s) Estado(s) e a União não integrem formalmente o consórcio público, é possível que participem fomentando políticas a partir de apoio técnico e financeiro. Exemplo disso é o art. 14 da Lei 11.107, 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).

RESUMO DO CAPÍTULO

1. A União somente integrará o consorcio na hipótese de se fazerem presentes todos os Estados em cujos territórios estejam localizados os Municípios consorciados;
2. Mesmo que não integrem, a participação dos Estados e/ou da União pode acontecer 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, de 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, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Portaria 72/2012 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.
Portaria 860/2005 do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Dispõe sobre os procedimentos contábeis a serem utilizados pelos consórcios públicos.
Portaria 163/2001 do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências.
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.

Fonte: elaboração própria.

Independentemente da personalidade jurídica adotada (pública ou privada) nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei 11.107 e art. 7º, § 1º, do Decreto 6.017, 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 (que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

Desse modo, as seguintes legislações merecem atenção:

Quadro 3 – Outras leis aplicáveis aos consórcios públicos

Constituição Federal	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: […] 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;

Lei 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei 10.520/2002	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.
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[5])	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.
Lei 12.527/2011	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 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Decreto-Lei 5.452/1943	Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

Além disso, cada consórcio público deve atenção às leis que ratificam o Protocolo de Intenções, ao Estatuto Social, aos Contratos de Rateio e eventuais Convênios e Contratos de Programa e demais avenças que venham a ser celebradas.

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

RESUMO DO CAPÍTULO

1. A constituição de um consórcio público é um ato formal que demanda que se observe a legislação constitucional e infraconstitucional afeta ao assunto. Além disso, também deverá ser observado o Protocolo de Intenções, o Estatuto Social, os Contratos de Rateio, Contratos de Programa e outras avenças que se consolidem ao longo do consórcio.

1.6 Características: modalidades de consórcios

Dada a relevância do assunto, o IBGE pesquisou 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 75,0% de todos os 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

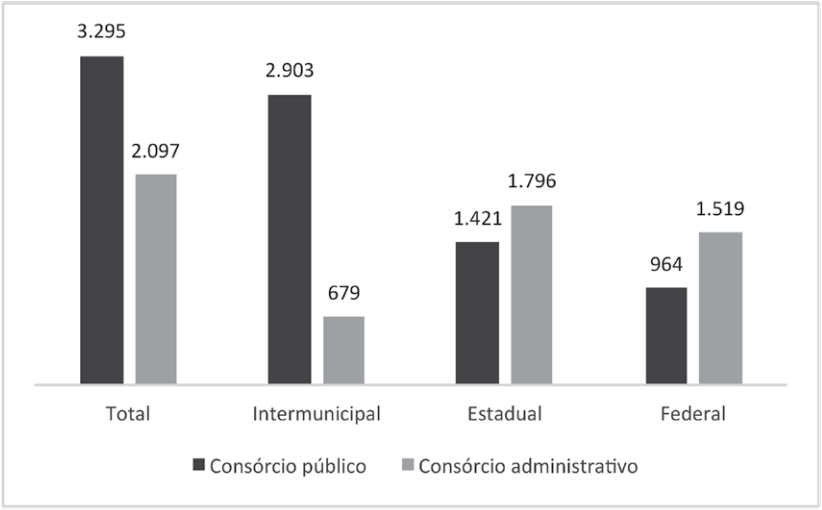
Consórcio Administrativo	Constituído **antes** da Lei 11.107/2005;
	Pacto de mera colaboração (ausência de vínculo contratual);
	Sem personalidade jurídica ou no formato de associação civil;
	Inexistência de obrigações recíprocas e de sanções por inadimplência;
	Ampla liberdade de participar e se retirar;

Consórcio Público	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.

Fonte: elaboração própria.

Esse foi o primeiro ano 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 2.

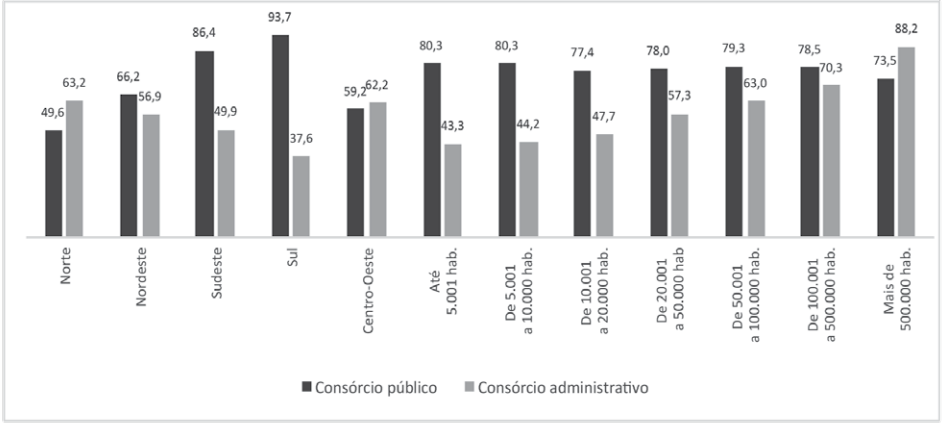
Figura 2 – Municípios que participam de consórcio público e/ou administrativo, segundo os parceiros



Fonte: IBGE (2012).

O estudo também trouxe o percentual de Municípios participantes de consórcios públicos e/ou administrativos a partir das grandes regiões e volume populacional. A figura a seguir demonstra a prevalência dos consórcios públicos nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, enquanto que os consórcios administrativos os superaram nas regiões Norte e Centro-Oeste. No que se refere ao contingente populacional, os pequenos Municípios, aqueles com até 5 mil habitantes e de 5.001 a 10 mil habitantes, são os mais engajados em formar consórcios públicos, enquanto que os mais populosos optam pela formatação de consórcio administrativo.

Figura 3 – Municípios participantes de consórcios públicos e/ou administrativos por região e tamanho populacional



Fonte: IBGE (2012).

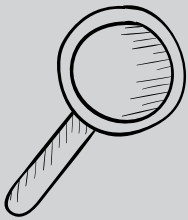
Como se verifica, mesmo após a edição da Lei 11.107/2005, ainda existem consórcios administrativos. Há quem defenda a inconveniência de se manter consórcios administrativos pela instabilidade e precariedade dos laços institucionais que influenciam na execução dos projetos e ações de médio a longo prazo, já que não há garantia de que as obrigações serão cumpridas ou haja 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 angariar recursos federais, pois o art. 39 do Decreto 6.017 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, tais como:

- gozar 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).

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 e 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 é um exemplo 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 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 associados. 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 apresenta-se como uma possibilidade de reinvenção das relações federativas a fim de impulsionar o aspecto cooperativo. Foram realizados estudos para investigar quais fatores favorecem e que atuam no sentido de dificultar a celebração desse tipo de avença. Os achados são os descritos no quadro a seguir.

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 conjugada;	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;
c) Questões que envolvem "tragédias dos comuns", isto é, problemas coletivos que atingem vários Municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado;	c) Desavenças político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador/presidente;
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;	d) Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas;

e) O apoio e a indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e a manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos;	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;
f) Pactos políticos *ad hoc* entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam conjunturalmente a ambos;	f) Lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira;
g) A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento.	g) Engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal.

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

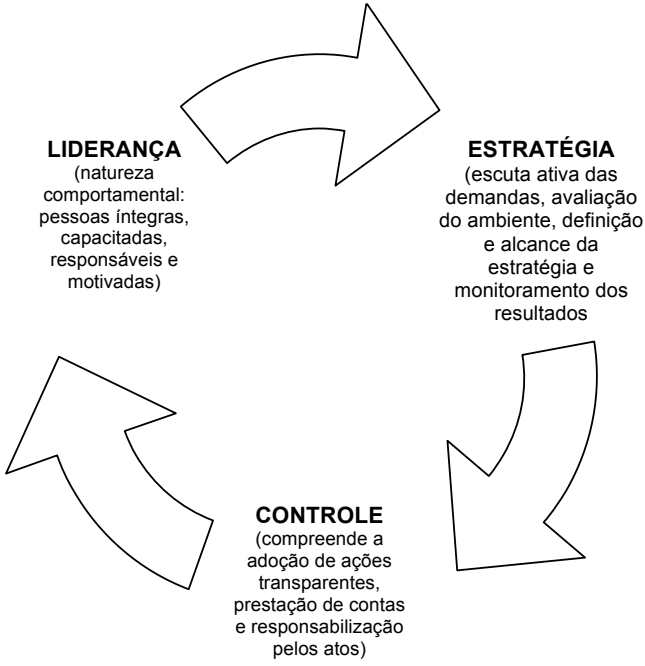
Outro fator que se elenca como preponderante para a constituição e sustentabilidade de um consórcio público intermunicipal é a existência de **governança pública**.

O conceito de governança pública, em linhas gerais, guarda dois traços 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* (a articulação e coordenação de políticas, planos e relação entre as partes interessadas) 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):

Figura 4 – Mecanismos da governança aplicáveis aos consórcios públicos



Fonte: TCU (2014, p.50)

A presença de governança pública e, por consequência, desses mecanismos apresentam-se como fatores essenciais para o êxito e a sustentabilidade de 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 associados. Logo, por ser um **ato de vontade de 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 se apresentam como 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 à região em que estão inseridos.

As vantagens de constituir um consórcio são muitas. Os prefeitos e as autoridades municipais 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 rápida 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 e menor;
- cria comprometimento com a 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;
- permite a elaboração e o 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, 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, XVI).

Para melhor compreensão a respeito da execução dos serviços públicos, a figura 5 ilustra as possibilidades mencionadas.

Figura 5 – Formas de prestação de serviços públicos

Fonte: Peixoto, 2008.

Como se vê, as vantagens são muitas, no entanto, a concretização delas demanda tempo, diálogo, articulação coesa e comprometimento, pois, como visto, a constituição de um consórcio público é uma faculdade, um ato de 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; solução de problemas que não se viabilizariam pela atuação isolada; economia de recursos (fazer mais com menos); modernização de processos; e 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 exercício da competência concorrente, e se adota também a **repartição horizontal**, aquela pela qual algumas competências se restringem a um Ente apenas.

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

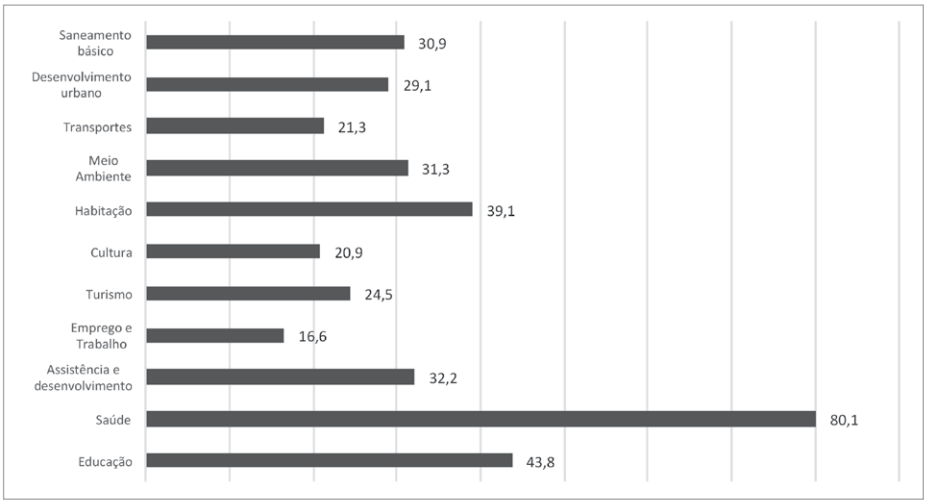
Enquanto algumas competências são exclusivas a cada Ente federativo, outras lhes são comuns, como cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; 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 incisos 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 e 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, estudo realizado pelo IBGE (2012) indicou aquelas que mais se sobressaem como objeto da associação consorcial, cujo destaque expressivo ficou por conta da saúde, já que 80,1% dos Municípios apontaram que integram um consórcio público e/ou administrativo nesse segmento:

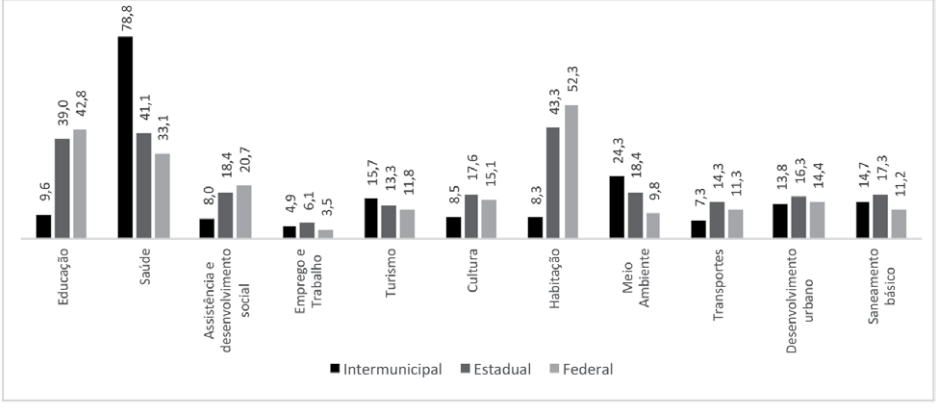
Figura 6 – Percentual de Municípios com consórcios públicos e/ou administrativos, segundo a área de atuação



Fonte: IBGE (2012).

O estudo trouxe também o percentual de Municípios integrantes de consórcio público intermunicipal com o Estado e a União, a partir do segmento de atuação.

Figura 7 – Percentual de Municípios com consórcio público intermunicipal, com o Estado e com a União, segundo a área de atuação



Fonte: IBGE (2012).

Finalidade específica ou multifinalidades?

O estudo em questão revela ainda ser comum que consórcios públicos sejam constituídos com uma finalidade específica estanque, quando, em verdade, mostra-se mais vantajoso adotar multifinalidades, já que as áreas de intervenção são muitas e, caso futuramente se encaminhe para adotar outras finalidades, o consórcio já constituído terá que atravessar ritos burocráticos para alterar o protocolo de intenções e ratificá-lo novamente. Outra vantagem reside no fato de que os Entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas à parcela dos objetivos, o que permite flexibilidade. O assunto será aprofundado em tópico adiante.

O Decreto 6.017/2007 enumerou no art. 3º algumas possibilidades de objetivos para serem levados 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 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

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Agricultura	✓ Consórcios com objetivo de implementar serviço de inspeção municipal de sanidade animal e vegetal e centro de controle de zoonoses; ✓ Consórcios com 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.

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Assistência Social	✓ 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; ✓ 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 a família; ✓ Consórcio com o objetivo de fortalecer a capacidade de financiamento da política de assistência social, com objetivo de aumentar os aportes de recursos oriundos das três esferas de governo para a política de assistência social; ✓ 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.; ✓ 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; ✓ 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); ✓ Consórcio com o objetivo de ampliar a rede regional de serviços voltados à proteção das mulheres em situação de violência e risco de vida; ✓ Consórcio com o objetivo de organizar a política de proteção à pessoa idosa; ✓ Consórcio com o objetivo de articular as estratégias de universalização de acesso às políticas de assistência social básica, por meio dos Cras, e de acesso a assistência social especializada, por meio dos Creas locais e regionais; ✓ Consórcio com o objetivo de desenvolver atividades visando superar a violação de direitos da infância e adolescência em risco, em especial nas situações do trabalho infantil, da vida na rua e da exploração sexual; ✓ 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; ✓ Consórcio com o objetivo de desenvolver ações em favor da defesa dos direitos humanos e contra quaisquer discriminações.

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Desenvolvimento Econômico	✓ Consórcio com o objetivo de fortalecer a produção agrícola e valorizar o produto local; ✓ 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.
Educação	✓ 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 (que 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; ✓ Consórcio com o objetivo de formulação de proposta pedagógica regional, sistemas de avaliação, material pedagógico, capacitação de professores, intercâmbio escolar. ✓ Consórcio com o objetivo de compras de alimentos e produção de merenda escolar, material escolar, uniformes, equipamentos; ✓ Consórcio com o objetivo de organizar projetos, construção e manutenção de prédios escolares de forma a criar uma identidade espacial na região; ✓ Consórcio para desenvolvimento de atividades complementares à educação, ligadas à cultura, lazer e esporte; ✓ Consórcio com o objetivo de fortalecer estratégias de universalização do acesso à Educação Infantil; ✓ 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; ✓ 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; ✓ Consórcio com o objetivo de desenvolver estratégias de universalização de acesso e permanência ao ensino médio regular e/ou profissionalizante;

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Educação *(cont.)*	✓ Consórcio com o objetivo de desenvolver ações com vistas à eliminação do analfabetismo entre jovens e adultos; ✓ Consórcio com o objetivo de promover a elevação da escolaridade e qualificação profissional; ✓ Consórcio com o objetivo de desenvolver ações de capacitação dos gestores públicos e profissionais da Educação; ✓ Consórcio com o objetivo de desenvolver ações em prol do acesso e melhoria da qualidade do ensino superior; ✓ Consórcio com o objetivo de desenvolver modelo regional de manutenção de prédios e equipamentos educacionais.
Energia	✓ Consórcio com objetivo de desenvolvimento e aplicação de soluções alternativas de energia (eólica, biomassa, solar); ✓ Consórcio com objetivo de fomentar o uso racional de energia, seja para uso doméstico, industrial, comercial e institucional; ✓ Conservação e manutenção da iluminação pública.
Habitação	✓ Consórcios que objetivem a definição de uma política regional de habitação social, compatível com as demandas e características sociais, culturais e tecnológicas da região; ✓ Consórcios com objetivo de construção de unidades de produção de tijolos, blocos, telhas, aparelhamento de madeira, caixilharia etc.; ✓ Consórcios de capacitação de mão de obra para desenvolvimento de projetos de autoconstrução ou mutirões, desenvolvimento de programas complementares (geração de renda, educação) etc.; ✓ Consórcio Público para realização de assistência técnica em Habitação de Interesse Social (HIS).

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Infraestrutura	✓ Consórcios com 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. ✓ Consórcio com objetivo de apoiar as estruturas municipais de manutenção de pavimentação com capacidade de treinamento, controle de qualidade, manutenção de máquinas e veículos etc. ✓ Consórcio para produção de mudas de espécies adequadas à arborização urbana e espécies ornamentais para praças e parques. ✓ 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.
Meio Ambiente	✓ Consórcios para planejamento e construção de Planos Ambientais Regionais; ✓ Consórcio para Assistência Técnica aos Municípios da bacia hidrográfica, visando elaborar projetos integrados de acordo com o planejamento regional, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos, realizar a gestão dos contratos e convênios; ✓ Consórcio com objetivo de recuperação ou preservação de determinado recurso hídrico de grande importância para os Municípios envolvidos, quer pela captação de água para fins urbanos, seja 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; ✓ Consórcios com 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; ✓ Consórcios com objetivo de promover a coleta seletiva de lixo com destinação adequada e reciclagem.

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Planejamento Urbano	✓ Consórcio entre Municípios que tenham certa identidade (pertençam à mesma bacia hidrográfica, região metropolitana, sob influência de grande polo industrial ou mesmo de um único empreendimento industrial) com 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; ✓ Consórcio com objetivo de capacitar e treinar técnicos e mesmo executar programa de regularização fundiária e urbanização de favelas, recuperação de áreas degradadas; ✓ Consórcio com objetivo de realizar a gestão do patrimônio urbanístico, histórico, paisagístico e cultural; ✓ Consórcio para realização de assistência técnica em Desenvolvimento Urbano, elaboração de estudos e carteira de projetos em desenvolvimento urbano regional; ✓ Consórcio para fortalecimento e melhoria da gestão pública municipal.
Saneamento Básico	✓ 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; ✓ Consórcios com objetivo de implantação de estruturas regionais do setor, como aterros sanitários, centrais de resíduos recicláveis, central de compostagem; ✓ Consórcios com 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; ✓ Consórcios para proteção e recuperação de mananciais de abastecimento de água para as cidades; ✓ Consórcios para desenvolvimento de Planos de Macrodrenagem e projetos técnicos específicos da área de forma a combater as enchentes; ✓ Consórcios para elaboração e implantação de Plano Municipal de Saneamento Básico;

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Saúde	✓ Consórcios com objetivo de estruturação de redes regionais integradas para assistência em diversas especialidades, envolvendo os equipamentos municipais e estaduais das regiões; ✓ Consórcios com objetivo de planejar, capacitar e avaliar as ações básicas de saúde; ✓ Consórcios com objetivo de gerir equipamentos complexos de saúde (hospitais, laboratórios etc.); ✓ Consórcios com objetivo de ampliar a oferta de leitos públicos e o acesso às redes de alta complexidade; ✓ Consórcios com objetivo de fortalecer o sistema de regulação municipal e regional; ✓ Consórcios com objetivo de aprimorar os sistemas de vigilância em saúde; ✓ Consórcios com objetivo de oferecer programas regionais de formação e educação permanente para os profissionais da saúde;
Segurança Pública	✓ 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; ✓ 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; ✓ 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; ✓ Consórcio com o objetivo de organizar estratégias de formação integrada em segurança urbana com matriz curricular integrada e única para região envolvida; ✓ 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; ✓ Consórcio com o objetivo de organizar sistema de gestão de informação e comunicação de modo integrado e articulado regionalmente;

Área	Finalidades/objetivos possíveis
Segurança Pública *(cont.)*	✓ Consórcio com o objetivo de organizar programa de integração com as polícias mediante adesão ao "Termo de Convênio de Cooperação Federativa" ao Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), assegurando a instalação e funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs); ✓ Consórcio com o objetivo de: (i) organizar programa de prevenção integrada sobre as dinâmicas regionais de fatores de riscos de violência (álcool, drogas, armas etc.); (ii) organizar campanhas integradas de prevenção da 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.
Transporte e Mobilidade	✓ Para Municípios conurbados, consórcios com o objetivo de planejar e estruturar o sistema e elaborar projetos integrados de transportes coletivos; ✓ Para Municípios isolados, mas dentro de uma região característica, consórcio com objetivo de definição de serviços como educação para o trânsito, treinamento e capacitação de pessoal técnico para fiscalização; ✓ Plano de Nacional de Mobilidade Urbana para Municípios acima de 20 mil habitantes.
Turismo	✓ Consórcio com objetivo de planejar, estruturar e promover o turismo regional a partir de potencialidades existentes; ✓ Consórcio com objetivo de capacitar e treinar os agentes envolvidos nas ações de turismo; ✓ Consórcio de Assistência Técnica aos Municípios com objetivo de elaborar projetos, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos, realizar a gestão dos contratos e convênios.

Fonte: Batista et al. (2011c).

Com 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 em que 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 de 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 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

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

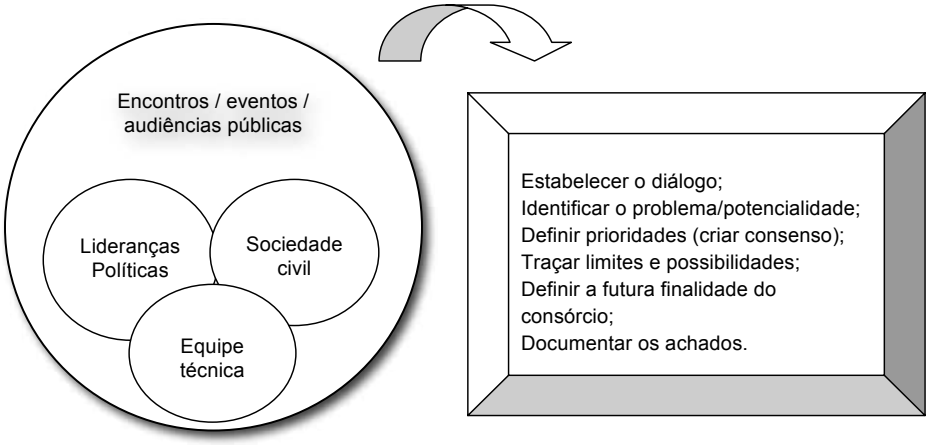
1º passo: Identificar os interesses e problemas comuns

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 perguntas como: 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 impulsionam 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 em que se inventarie e sistematize os dados, estatísticas, estratégias e tudo mais que for relevante.



2º passo: Elaborar Estudos de Viabilidade Técnica

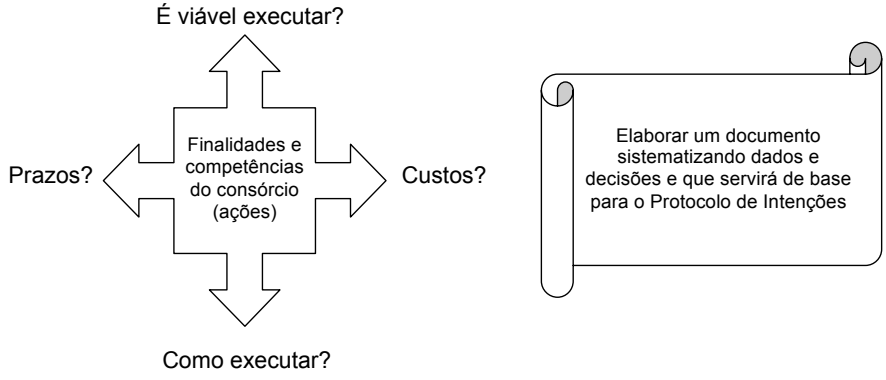
Vencida a etapa anterior, o segundo passo consiste em elaborar estudo(s) de viabilidade técnica para verificar de que forma será possível encaminhar as necessidades e intenções dos Municípios que pretendem se consorciar.

Se na etapa anterior já era importante contar com uma equipe de trabalho técnica, nessa 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 setorizadas para cada assunto para garantir que a questão será abordada com a máxima expertise.

As equipes de trabalho com conhecimentos específicos sobre cada assunto são essenciais porque nessa fase será indicada a maneira adequada para solver o(s) problema(s)/necessidade(s) dos Municípios, qual o caminho a ser percorrido, quais os prazos e, especialmente, quais serão 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 alocar 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 consolida 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.



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, 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 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei 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 ao 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. 5ª 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 imporia 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 Exe-

cutivos 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 acontece com a intervenção do Poder Legislativo de cada Ente federativo, é importante que seus membros tenham acompanhado as fases anteriores ou que se realize 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 art. 6º do Decreto 6.017/2007, é preciso ter em conta que:

- a ratificação pode ser realizada com reserva, circunstância em que 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 a celebrar o contrato do consórcio posteriormente;
- se algum membro signatário do Protocolo de Intenções se recusar ou demorar a ratificá-lo, não haverá penalidade, pois não há obrigação em integrar consórcio público;
- se a ratificação acontecer após 2 (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 do Protocolo de Intenções 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 desburocratização, diversos Municípios têm procedido dessa forma, utilizando o que se convenciona 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 então celebrado (Protocolo de Intenções ratificado).

A competência para aprovação do Estatuto social é da Assembleia-Geral, a qual é 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 publicação na imprensa oficial no âmbito de cada Ente consorciado, enquanto que 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 esse 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.

Vencido o cadastro no CNPJ, cumpre realizar outra providência de praxe: 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, 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.

Destaca-se que 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, XV), o que evidencia ser de suma importância o prévio planejamento e 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 a 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 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 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 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, a posse deles 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 organo-

grama 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 6.017/2007 estabeleceram, além do Contrato de Rateio mencionado no passo 7º, 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, XVI, do Decreto 6.017/2007);
- 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, VIII, do Decreto 6.017/2007);
- 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, IX, do Decreto 6.017/2007);

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 impulsione 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 prévio processo administrativo que garanta o exercício do contraditório e da ampla defesa (artigos 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 em que 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, I e II e § 2º, do Decreto 6.017/2007:

- os bens, direitos, encargos e as 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 obrigação, os Entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos Entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação;
- 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.

4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS TEMÁTICOS OU MULTIFINALITÁRIOS

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 as 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 6.017/2007, "o Consórcio Público será organizado por estatutos, cujos dispositivos devem atender as 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 meio, para que haja sinergia administrativa em busca da eficiência e resultados. O mais recomendado para os consórcios que foram for-

mados 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 §1º do art. 3º do Decreto 6.017/2007, otimizando desta forma as estruturas de pessoal, equipamentos, materiais e instalações para gerir os programas que serão implementados no decorrer do processo evolutivo do consórcio.

Porém, em razão da recente difusão dessa modalidade consorcial, ainda assiste-se o surgimento de consórcios públicos voltados para atender apenas um objeto de atividades-meio, como gestão de resíduo sólido ou gestão do uso da água e de bacias hídricas, que poderiam ser agrupados em um mesmo consórcio, evitando assim o dispêndio de duas estruturas organizacionais para atender aos mesmo Entes consorciados, isso sem considerar a duplicidade de trâmites jurídicos durante meses na busca de consenso entre gestores e Câmaras Legislativas para a ratificação do Protocolo de Intenções.

Apenas em algumas situações específicas, contrariamente aos consórcios multifinalitários, tem-se consórcios que necessariamente devem ser temáticos, como é o caso do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), em razão da especificidade operacional, abrangência territorial e conformação política, pois normalmente são consórcios verticais formados entre Municípios e Estado ou Municípios, Estados e União, o que aumenta ainda mais a complexidade administrativa.

Já os consórcios administrativos, constituídos em grande escala na década de 1980 para prestar serviços de saúde, precursores da gestão cooperada, são exemplos de consórcios temáticos de atividades-fim, ou seja, têm como objetivo prestar serviços exclusivamente de saúde junto à população dos Entes associados. Essas associações são regradas pelo Direito Civil, denominadas de Consórcio Intermunicipal de Saúde, constituídas horizontalmente entre Municípios sem a necessidade de obter a personalidade jurídica. Paralelamente aos consórcios

de saúde, os Entes localizados no mesmo complexo geoeconômico e social constituíam as Associações Microrregionais ou Agência de Desenvolvimento, também regidas pelo direito civil, com o propósito de realizar atividades-meio de obras e serviços.

A Lei 11.107/2005 dispõe que essas entidades se convertam voluntariamente para o regime público, eliminando desta forma as inseguranças jurídicas originárias dos consórcios administrativos, como vem ocorrendo amplamente nos últimos anos, motivados pela facilidade de expandir os serviços públicos, bem como pela estrutura organizacional existente, transformando o temático consórcio de saúde em multifinalitário.

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 com atividades-fim e consórcio multifinalitário com atividades-meio, sem antes avaliar criteriosamente os objetivos que originaram a união dos Entes *versus* o modelo organizacional que será adotado.

Os consórcios de saúde, por exemplo, se encaixam nessa tese em mantê-los temático, cujo modelo implantado no país, desde o advento da Lei 8.080/1990, surgiu com um objetivo específico, demonstrando durante todo esse período a inviabilidade de agregar outros serviços. São modelos organizacionais estruturados para atender pacientes, lotados por profissionais de saúde com perfis específicos, que devem atuar em consonância com os princípios e normas que regula o Sistema Único de Saúde (SUS), citado na Lei 11.107/2005, § 3º do art. 1º: "Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS".

A prestação de serviços de saúde exige estrutura administrativa diferenciada em relação aos consórcios multifinalitários, que são mais apropriados para atuar com atividades-meio, por ter um formato organi-

zacional mais favorável para gerir vários programas no mesmo consórcio, por meio de pessoas com formação multidisciplinar.

Outro ponto que deve ser ponderado ao decidir por um consórcio multifinalitário que também opera serviços de saúde é a fatídica situação financeira dos Entes, que vem acarretando atrasos dos repasses e até mesmo desfiliação, comprometendo por completo os serviços públicos compartilhados, inclusive os de saúde, tão prementes para a população.

Em suma, deve-se considerar o ciclo de experiência desse importante arranjo organizacional, que dividiu os modelos de gestão associada como antes e depois da Lei 11.107/2005, considerado como um novo marco regulatório para a gestão associada de serviços públicos, proporcionando aos Entes maior autonomia e independência. O consórcio público, segundo o doutrinador José Afonso da Silva, "entre o Estado Federal e o unitário, vem-se desenvolvendo outra forma de Estado: o Estado regional ou Estado autônomo" (SILVA, 2004, pp. 98-99).

RESUMO DO CAPÍTULO

1. Consórcios públicos multifinalitários de atividades-meio são compostos por vários programas na mesma personalidade jurídica, 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.;
2. O consórcio público temático/específico de atividades-fim é composto por apenas um programa, como de saúde ou de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Existem outros programas consorciados de atividades-fim, tais como: Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Creas), Centro de Referência da Assistência Social (Cras) e Casa de Acolhimento do

Menor. Essas atividades vêm sendo pautadas recentemente pelos gestores em razão das dificuldades financeiras, os quais entendem que podem ser incorporadas junto aos consórcios de saúde, de preferência, devido à compatibilidade administrativa e de pessoal, dando um caráter multifinalitário ao consórcio com atividades-fim. Porém, ainda não é consenso entre muitas secretarias estaduais e municipais que o Creas consorciado possa ser o melhor modelo de gestão, devido ao caráter dos atendimentos que envolvem violações e abusos, cuja ressocialização do indivíduo deve ser no local de origem, incompatível com o serviço regionalizado.

3. É de suma importância que a escolha do modelo organizacional deve levar 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 resultados.

5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO CONSÓRCIO

Para bem gerir o consórcio tarefas de planejamento, organização, direção e monitoramento devem ser utilizadas, e o trabalho do gestor deve ser norteado para atender a vontade dos consorciados por meio de diretrizes e objetivos previamente definidos no Estatuto.

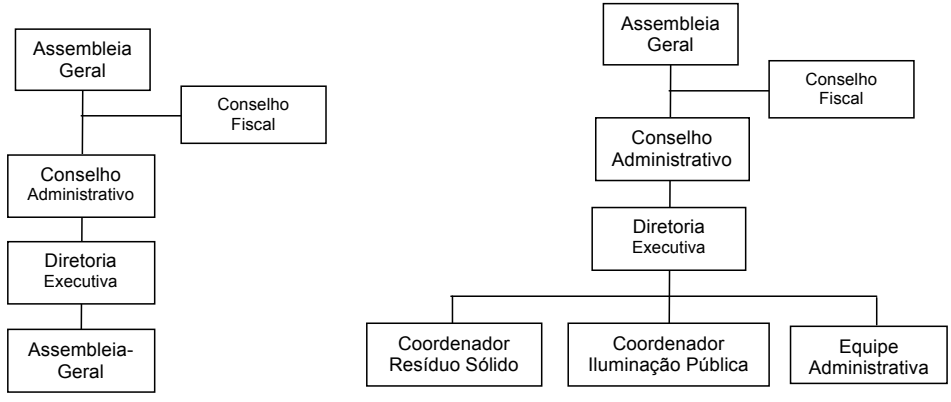
O consórcio público deverá dispor de uma estrutura administrativa mínima para iniciar suas atividades, composta da seguinte forma:

- **Assembleia-Geral –** com representação de todos os Entes consorciados;
- **Conselho Fiscal –** o Conselho acompanha e fiscaliza a gestão, as operações contábeis, econômicas ou financeiras do consórcio; emite relatórios de contas, parecer e plano orçamentária a serem jugulados pela Assembleia-Geral. É formado por prefeitos e, em alguns casos, também por vereadores dos participes e representantes da sociedade civil;
- **Conselho Administrativo –** constituído por 3 (três) prefeitos de Municípios consorciados;
- **Diretoria Executiva –** constituída por um diretor-geral e/ou um diretor administrativo financeiro, de acordo com a complexidade e o tamanho do consórcio. Ambos são escolhidos pela Assembleia-Geral;
- **Recursos Humanos –** equipe técnica e administrativa;

A divisão do trabalho pode ser estruturada da seguinte forma:

- **divisão por programas –** tratando-se de consórcios multifinalitários, os programas podem ser divididos em: Iluminação Pública, Resíduo Sólido, Inspeção Sanitária etc., cujas equipes que serão formadas para cada programa poderão ser administradas por coordenadores técnicos. Obviamente, havendo apenas um programa em funcionamento, como ocorre no início do consórcio, a gestão deve ser feita pelo diretor executivo[6];
- **área geográfica –** para o Serviço de Inspeção Municipal (SIM), por exemplo, pode haver uma equipe para atuar em uma sub-região 'A', composta por X Municípios consorciados e outra equipe para atuar na sub-região 'B', de tal forma que sejam equidistantes entre os Municípios circunvizinhos;
- **função –** como contabilidade, recursos humanos, finanças etc.

Figura 8 – Exemplo de organograma estrutura mínima



Fonte: elaboração própria.

6 As políticas transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação. Programa – é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 8).

5.1 Papel funcional dos órgãos que compõem a estrutura administrativa

Para maior clareza, seguem algumas das atribuições dos órgãos que compõem a estrutura administrativa do consórcio definidas no Estatuto.

Assembleia-Geral

É a instância máxima do consórcio e soberana em suas decisões. É um órgão colegiado composto pelos Prefeitos dos Municípios consorciados, cujas competências são:

- aprovar as alterações do Contrato de Consórcio Público;
- os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal serão escolhidos em Assembleia;
- aplicar pena de exclusão ao Ente consorciado;
- homologar o ingresso no consórcio de Município subscritor do Protocolo de Intenções que o tenha ratificado após dois anos;
- determinar a entrega de recursos financeiros a ser definida em contrato de rateio;
- aprovar o plano de trabalho, orçamento anual, prestação de contas após a análise pelo Conselho Fiscal;
- deliberar sobre o aumento da remuneração, a concessão de vantagens pecuniárias, bem como sobre a revisão anual da remuneração dos empregados do consórcio;
- autorizar a alienação de bens imóveis, operações de crédito e a extinção do consórcio.

Conselho de Administração

O Conselho de Administração pode ser constituído por 3 (três) prefeitos de Municípios consorciados ou mais, escolhidos em Assembleia-Geral pelo prazo de um ano, podendo ser reconduzidos para mais um ano, os quais ocuparão as posições de:

- presidente;
- 1° vice-presidente;
- 2° vice-presidente.

Dentre as competências do Conselho de Administração estão:

- indicar, para aprovação pela Assembleia-Geral, o diretor executivo;
- aprovar e modificar o Regimento Interno;
- contratar serviços de auditoria interna e externa;
- aceitar a cessão onerosa de servidores do Ente consorciado ou conveniado;
- definir e acompanhar a execução da política patrimonial e financeira e os programas de investimento;
- prestar contas ao órgão concedente dos auxílios e subvenções que venha a receber;
- autorizar o diretor executivo a contratar serviços terceirizados para atendimento das finalidades;
- autorizar a celebração de convênios.

No que se refere especificamente ao presidente do Conselho de Administração, destacam-se as seguintes atribuições:

- representar o consórcio ativa e passivamente, judicial ou extrajudicialmente, podendo firmar contratos ou convênios bem co-

mo constituir procuradores ad negotia e ad juditia, podendo esta competência ser delegada parcial ou totalmente ao diretor geral;

- ordenar as despesas e a movimentação financeira dos recursos, podendo esta competência ser delegada total ou parcialmente ao diretor geral;
- convocar e presidir as Assembleias-Gerais do consórcio, as reuniões do Conselho de Administração;
- tomar e dar posse aos membros do Conselho de Administração e Conselho Fiscal;
- nomear e contratar o diretor executivo do Consórcio, indicado pelo Conselho de Administração;
- compete ao presidente, além do voto normal, o voto de minerva.

Aos demais prefeitos membros do Conselho de Administração compete substituir os titulares e colaborar para o funcionamento adequado do consórcio.

Diretoria Executiva

O diretor executivo é o gestor do consórcio é indicado pelo Presidente e aprovado pela Assembleia-Geral. Além das atribuições estratégica, administrativa, orçamentária, financeira e fiscal, poderá movimentar as contas bancárias do Consórcio em conjunto com o Presidente, bem como elaborar os boletins diários de caixa e de bancos. O diretor executivo exercerá, por delegação, atribuições de competência do Presidente.

Recursos Humanos

Será constituído por profissionais que compõe a equipe administrativa e técnica e outras relacionadas às atividades de rotina do con-

sórcio, conforme previsão no Protocolo de Intenções e terá, em suma, as seguintes competências:

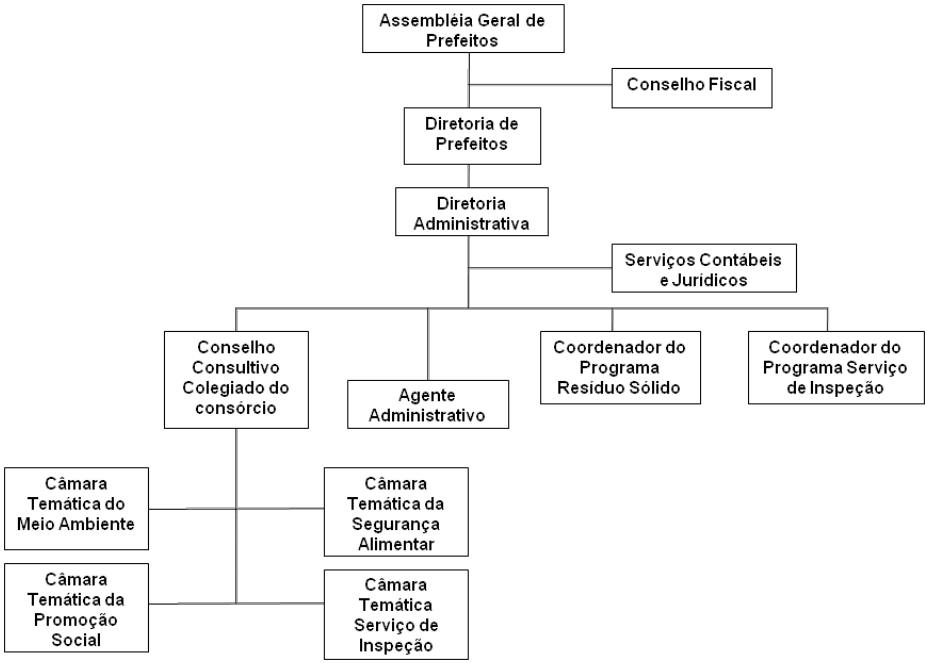
- assessorar a Presidência em todos os assuntos que envolvem desempenho de atividades, projetos, contratos e convênios a serem executados pelo consórcio;
- propor, desenvolver e executar programas, projetos e serviços técnicos em concordância com as políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, seja econômico, ambiental, segurança sanitária e alimentar, social, cultural, esportivo, turístico, infraestrutura, agricultura, agroindústria familiar, entre outras;
- zelar para que as atividades do Consórcio observem a sua missão.

5.2 Ampliando a estrutura organizacional do consórcio para novos programas

O organograma abaixo é apresentado como sugestão, apropriado para introdução de novos serviços, cujo modelo é oriundo de consórcios que alcançaram esse estágio organizacional. Observe que se trata de um consórcio multifinalitário com atividades-meio que se relacionam entre si.

Na medida em que vai se ampliando o consórcio para consecução de novos programas recomenda-se a criação de Câmaras Temáticas, conforme ilustração.

Figura 9 – Exemplo de organograma com câmaras temáticas



Fonte: elaboração própria.

5.2.1 Câmaras Temáticas

As Câmaras Temáticas são ocupadas por especialistas e têm como objetivo estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos para decisões do órgão colegiado.

Deve ser formada por servidores de cada Ente consorciado, responsáveis pelos departamentos ou secretárias correspondentes, além de especialistas representantes dos diversos segmentos da sociedade, os quais serão designados pelo(a) Coordenador(a) da Câmara Temática, que deverá, por sua vez, ser eleito pelo grupo entre os pares. O Coordenador será responsável pela organização, convocação, pauta e ata das reuniões. As deliberações serão repassadas para o diretor executivo e para o Coordenador Técnico, responsáveis pela gestão do programa.

O foco desse colegiado está voltado para os fatores e as circunstâncias que contribuem para o fortalecimento da cooperação sobre a qual o consórcio está assentado, legitimando-o como instrumento político de articulação dos interesses de seus representados.

5.3 Estrutura de pessoal

No intuito de aprimorar a qualidade das ações do Consórcio, é importante programar ações efetivas no recrutamento e na seleção, na qualificação e avaliação e dos profissionais que comporão a estrutura organizacional.

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: *"No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT".*

Segundo Sorbilli Filho, não faz sentido, ainda que o consórcio tenha função típica de Estado, e mesmo que seja constituído na forma de associação pública, que se adote o regime estatutário para os agentes do consórcio. Isso porque, na concepção desse autor, essas instituições devem ter tempo de duração definido, segundo disciplinado no inciso I, art. 4º da Lei 11.107/2005 que prescreve como requisito a fixação de: *"denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio".* Outro fator diz respeito a possibilidade de o consórcio ser extinto a qualquer tempo, circunstância que impede que os contratados mediante concurso público diretamente pelo consórcio possuam a estabilidade típica do regime estatutário, direito a disponibilidade remunerada e regime próprio de previdência. Porém, contrariamente ao regime

privado, por se tratar de **emprego público**, a dispensa do agente concursado só será possível se houver motivo justificado, permitindo a sua reintegração se a causa for infundada.

5.3.1 Contratação de pessoal

No que se refere à contratação de pessoal, o art. 22 do Decreto 6.017/2007, prescreve que: *"a criação de empregos públicos depende de previsão do Contrato de Consórcio Público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório"*.

Baseado no suprarreferido artigo, é possível tecer algumas orientações para a formação do quadro de pessoal:

- entende-se por emprego público o exercício da função pública por meio de um contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ao contrário do serviço estatutário, que é regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos.[7]
- o regime de trabalho dos empregados que serão contratados para o consórcio é o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com ingresso mediante seleção e aprovação em concurso público;
- a seleção de pessoal pode ser realizada por meio da análise preliminar de currículo, resultando em classificação de candidatos que farão uma prova escrita e, posteriormente, uma entrevista. Para tanto, é necessária a divulgação de um edital de convocação onde constarão as regras do procedimento;
- os empregados encarregados da gestão do consórcio não res-

7 O termo servidor público divide-se em três espécies: os servidores estatutários (ocupantes de cargos públicos e sujeitos ao regime estatutário), os servidores temporários (para atender a alguma necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme o art. 37, IX, da Constituição, são contratados por tempo determinado; exercem função, sem vínculo a cargo ou emprego público) e os empregados públicos (contratados de acordo com o regime da legislação trabalhista e detentores de emprego público). (DI PIETRO,2004, p. 433-434)

ponderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio, salvo pelos atos cometidos em desacordo com a lei ou com as disposições dos Estatutos;

- a contratação para os cargos de coordenadores será livre para admissão e exoneração, observadas as regras do regime CLT;
- os cargos de direção e de assessoria deverão ser preenchidos por profissionais de nível superior, por critérios técnicos de competência e experiência comprovada;
- os empregados do consórcio não poderão ser cedidos, inclusive para os Entes consorciados. A cessão inversa desobedece ao princípio do concurso público, ocasionando em punição ao responsável competente pelo ato;
- é possível a contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal;
- poderão ser objeto de contratação temporária as funções correlatas aos empregos públicos vagos ou cujos empregados estejam em licença ou afastados temporariamente de suas atribuições ou para suprir, excepcionalmente, demanda de caráter emergencial;
- os contratos temporários poderão vigorar pelo prazo estabelecido no art. 445 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- os aumentos ou reajustes dos agentes do consórcio devem estar previstos na legislação orçamentária de cada unidade da Federação consorciada e se inserirem no contrato anual de rateio;
- para maior segurança jurídica é recomendado que se instituam regras no Estatuto do consórcio que venham a disciplinar as relações de trabalho e normas sobre a forma de contratação dos seus agentes.

5.3.2 Cessão de pessoal

A forma mais viável e menos onerosa 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".

A viabilidade também se dá pelo conhecimento e pela experiência do servidor cedido, principalmente na fase inicial do consórcio. 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 inciso IV, do § 2º, do art. 13 da Lei 11.107/2005;
- ressalta-se, 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: "na hipótese de o Ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio";
- o servidor cedido permanecerá no seu regime originário, conforme previsão expressa do § 1º, do art. 23, do Decreto 6.017/2007: "os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no Contrato de Consórcio Público";

- os adicionais e gratificações poderão ser usados como instrumentos de incentivo, condicionado ao cumprimento de metas. Essa prática junto aos servidores cedidos não configura vínculo, conforme previsto no § 2º, do art. 23, do Decreto 6.017/2007: "o pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária";
- a soma dos pagamentos de adicionais ou gratificações não deve passar o teto máximo constitucional, nos termos do inciso 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: "deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um Ente da Federação constituir para com outro Ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos";
- o Poder Executivo deve oficializar a cessão por meio de "Termo de Cessão", justificando os motivos, declarando que o referido ato não ocasionará prejuízo aos serviços realizado pelo servidor cedido.

Nos termos do art. 29, § 2º, do Decreto 6.017/2007, 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, o que evidencia que os empregados públicos vinculados ao consórcio, mesmo tendo ingressado mediante concurso público, não possuem a estabilidade inerente aos demais servidores públicos concursados na esfera dos Entes federativos.

5.3.3 Contratação temporária

Conforme já mencionado, admitem-se contratações temporárias, pois nos termos do nos termos do inciso IX, do art. 4º, da Lei 11.107/2005 é necessário que o Protocolo de Intenções estabeleça "o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público".

As normas sobre contratação temporária devem ser extraídas do conjunto de princípios que fundamentam o regime jurídico-administrativo e incorporadas no Protocolo de Intenções.

5.3.4 Terceirização de serviços

A terceirização de serviços para consórcios multifinalitários voltados para atividades-meio pode ser um mecanismo que elimina a dificuldade em se viabilizar serviços especializados, por exemplo.

Uma prática que vem demonstrando bons resultados, tanto político, quanto operacional e econômico, é a terceirização dos serviços junto às Associações Microrregionais de Municípios, que em sua larga maioria compõem a mesma territorialidade e os mesmos consorciados. Muitas dessas associações atuaram como protagonistas para a forma-

ção dos consórcios em suas regiões, objetivando a segurança jurídica dos seus Entes associados, com vista a captar recursos dos governos federal e estadual, os quais vêm publicando editais direcionados aos consórcios regidos pelo regime jurídico público.

Importante ressaltar que essa parceria será ainda mais imperativa para as Associações Microrregionais a partir da vigência da Lei 13.019/2014 (a partir de janeiro de 2017), também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que deverá ser atendida em todos os contratos firmados junto aos Entes públicos, o que dificultará ainda mais o acesso aos recursos públicos pelas entidades que são regidas pelo regime jurídico privado.

6. ESTRUTRA ORÇAMENTÁRIA DO CONSÓRCIO E DOS ENTES CONSÓRCIADOS

Você sabe o que é orçamento público?

É o ato administrativo que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas durante um determinado período de tempo, no qual:

- estima-se o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e entidades públicas;
- fixam-se as despesas, ou seja, o montante dos recursos a serem aplicados na consecução de programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos e realizar obras que atendam às necessidades da população.

Em suma, o orçamento é o instrumento que autoriza o recebimento de recursos financeiros e a realização de gastos (Mota, 2009) e representa a vontade popular, já que o orçamento deve contribuir com a redução das desigualdades da sociedade, uma vez que consiste numa ferramenta de planejamento das ações governamentais, possibilitando a distribuição de riquezas, sendo necessário, para isso, que sua elaboração e execução sejam realizadas com a responsabilidade e a competência necessárias à correta gestão em prol do interesse público (Jund, 2008).

De maneira geral, a estrutura orçamentária do consórcio engloba a atividade de escolher prioridades que apontam por meio de previsão das receitas e da autorização das despesas.

A primeira medida, após a criação da pessoa jurídica, é a elaboração do orçamento em função do que fora estabelecido no Protocolo de Intenções, que atribui aos consórcios despesas que serão geradas, tais como: estrutura orgânica, finalidades, número de empregados e remuneração etc. Com esses dados, o consórcio terá condições de avaliar a despesa que terá que cumprir em razão de sua(s) finalidade(s) prioritária(s).

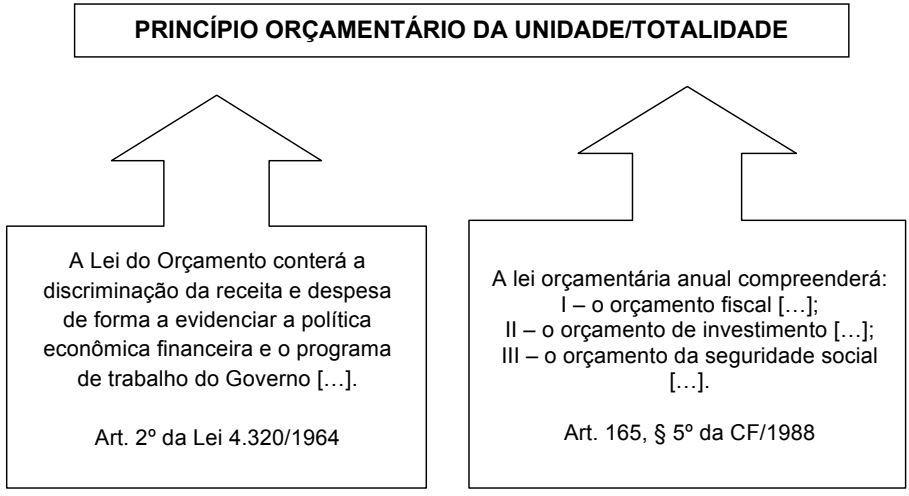
Essas despesas serão rateadas entre os Entes consorciados, surgindo uma estimativa de quanto cada um deverá provisionar para atender os pleitos do consórcio, definindo, desta forma, qual será a sua receita, mas sem que tenha assinado o contrato de rateio.

De posse do valor do rateio, cada Ente terá que incluir em seu orçamento dotação orçamentária para honrar com o compromisso assumido com o Consórcio. Somente após essa inclusão de dotação na lei orçamentária do Ente consorciado é que será assinado o contrato de rateio. Conforme já mencionado no item 3 (passo 7º), 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, XV), o que demonstra ser de suma importância o prévio planejamento e a adequação das leis orçamentárias para evitar responsabilização pessoal dos gestores.

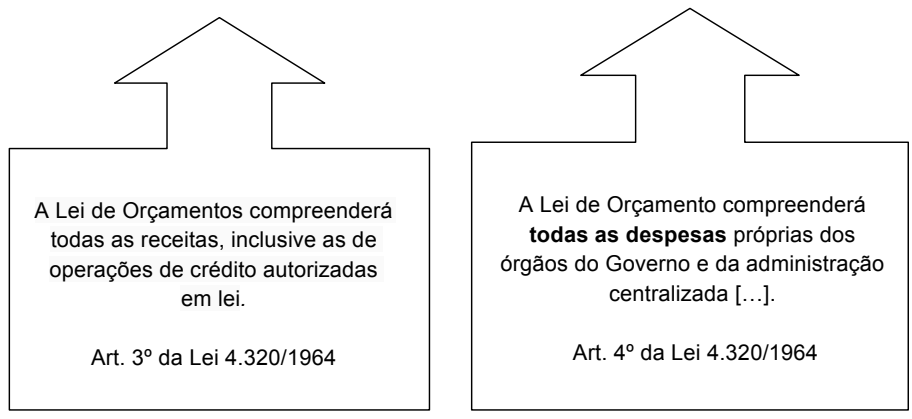
6.1 Pontos relevantes para a construção orçamentária

Para que orçamento atenda ao fim pretendido, algumas questões merecem atenção:

- se a despesa que o consórcio público vier a realizar for classificada na categoria "despesa de capital" e a sua execução ultrapassar um exercício financeiro, obrigatoriamente, terá que constar no Plano Plurianual (PPA) de cada Ente um dos consorciados;
- quanto à estrutura da programação orçamentária relacionada à despesa, esta deve estar de acordo com as diretrizes traçadas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que tem por objetivo fixar metas e prioridades das despesas, nos termos do art. 165 da Constituição Federal;
- preferencialmente, a elaboração orçamentária do consórcio deve contemplar o interesse regional e não apenas do interesse local. Assim, segundo o art. 2º da Lei 4.320/1964, o orçamento deve compor-se em um "único total" todas as despesas e receitas, valorizando o princípio da totalidade, conforme ilustração:



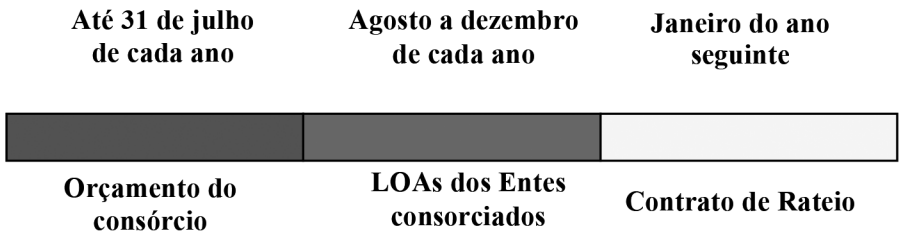
- Outro princípio orçamentário previsto no art. 2º na Lei 4.320/1964 é o princípio da universalidade:



- os consórcios, sejam eles constituídos como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, também devem seguir as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, conforme dispõe o art. 9º da Lei 11.107/2005 e art. 11 do Decreto 6.017/2007;

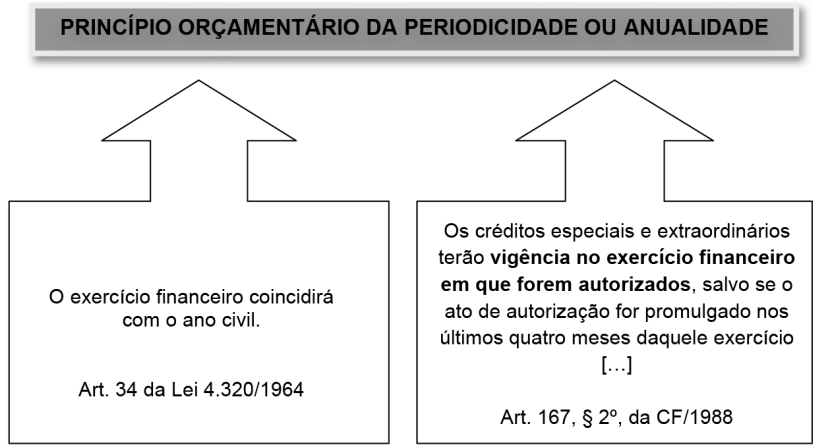
- a Portaria Conjunta STN/SOF 2/2007 desvincula o orçamento do consórcio daquele elaborado pelos consorciados, pois: "o consórcio público, entretanto, caracteriza-se como entidade multigovernamental, não constando, dessa maneira, do orçamento do Ente". Por esse motivo, não deve ser utilizada a modalidade de aplicação "91 – Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social", mas sim a modalidade de aplicação "71 – Consórcios Públicos" – (Portaria STN/SOF 688/2005);
- nos termos do art. 8º, § 4º, da Lei 11.107/2005, com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (LRF), "o Consórcio Público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos Entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de Contrato de Rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada Ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos";
- segundo o art. 7º da Portaria 72/2012 do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o consórcio deve enviar aos Entes consorciados até o dia 31 de julho de cada ano as informações necessárias para auxiliar a elaboração das leis orçamentárias anuais, o que corresponde pelo menos 30 (trinta) dias antes do menor prazo para encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao Poder Legislativo, conforme ilustração:

Figura 10 – Prazo para envio de informações orçamentárias



Fonte: Nascimento (2013).

- a visão de cooperação obriga o Ente consorciado a cumprir o Contrato de Rateio, conforme disciplina o § 4º, do art. 13, do Decreto 6.017/2007: "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". O art. 14 do Decreto 6.017/2007 também reforça essa questão ao reger que "havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o Ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio".
- o orçamento também deve atender o princípio da periodicidade ou anualidade, confeccionado e autorizado no período determinado.



- conforme já pontuado, para o atendimento dos objetivos estabelecidos para o consórcio público, cada Ente da Federação consorciado consignará em sua Lei Orçamentária Anual (LOA) ou em créditos adicionais, por meio de programações específicas, dotações suficientes para suportar as despesas com transferências ao consórcio público, nos limites das obrigações assumidas decorrentes do contrato de rateio;
- a Lei Orçamentária Anual (LOA) e as leis que autorizem os créditos adicionais do Ente da Federação consorciado deverão discriminar as transferências ao consórcio público quanto à **natureza**, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza e modalidade de aplicação, conforme definido na Portaria STN/SOF 163/2001;
- as receitas de transferências recebidas pelo consórcio público em virtude do contrato de rateio deverão ser classificadas em códigos de fonte/destinação de recursos, desenvolvidos pelos consórcios, que reflitam as finalidades da transferência;
- os recursos recebidos mediante contrato de rateio, quando utilizados em exercícios seguintes, deverão atender ao objeto de sua vinculação, conforme parágrafo único do art. 8º da Lei Complemen-

tar 101/2000. Caso a não utilização desses recursos no exercício em que foram recebidos implique o não atendimento dos limites mínimos anuais previstos no art. 198, § 2º e no art. 212 da Constituição Federal (ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento de ensino, respectivamente) a diferença será acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente, sem prejuízo da base anual de impostos e transferências prevista constitucionalmente;

- o consórcio público deverá elaborar o seu próprio documento orçamentário, entendendo-se esse como sendo um instrumento não legislativo que dispõe sobre a previsão de receitas e despesas necessárias à consecução dos fins do consórcio público, inclusive as relativas ao contrato de rateio, aprovado pelos Entes consorciados;
- o orçamento do consórcio público deverá discriminar as despesas a serem executadas, observando os critérios de classificação funcional, programática, por natureza de despesa e por fonte/destinação de recursos;
- é de suma importância ressaltar que a classificação funcional e por grupo de natureza de despesa do consórcio público deverá ter a mesma classificação do Ente consorciado transferidor. Dessa forma, o consórcio público deve executar a despesa seguindo os mesmos objetivos originalmente estabelecidos pela transferência realizada pelo Ente consorciado;
- além disso, o consórcio público registrará a execução orçamentária da despesa nos respectivos códigos de fonte/destinação de recursos, criados no âmbito do consórcio público, para a gestão orçamentário-financeira e que vincule o ingresso de recursos recebidos dos Entes consorciados à respectiva aplicação;
- é vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

6.2 Procedimentos contábeis patrimoniais

6.2.1 No consórcio (transparência e aspectos fiscais)

O consórcio público está sujeito a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio (art. 9º, parágrafo único, Lei 11.107/2005).

Ademais disso, para fins de transparência na gestão fiscal, o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, aos seguintes documentos:

- orçamento do consórcio público;
- contrato de rateio;
- demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) e os seguintes demonstrativos fiscais:

  (i) do Relatório de Gestão Fiscal (RGF):
  - demonstrativo da Despesa com Pessoal;
  - demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; e
  - demonstrativo dos Restos a Pagar.

  (ii) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO):
  - balanço orçamentário; e
  - demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção.

Os documentos citados anteriormente deverão ser disponibilizados na internet, publicando-se na imprensa oficial de cada Ente da Federação consorciado com a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais.

Os Entes consorciados efetuarão na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à consolidação de demonstrativos fiscais. Para tanto, o consórcio público deverá encaminhar, periodicamente, para o Ente consorciado, as informações sobre a execução da despesa por grupo de natureza da despesa, função e subfunção, de acordo com o seguinte modelo exemplificativo:

Prestação de Contas dos Consórcios Públicos – Execução da Despesa por Grupo de Natureza da Despesa e Função e Subfunção nas Proporções Definidas pelo Contrato de Rateio.

Função/ Subfunção	Natureza da Despesa	Execução Orçamentária do Exercício				Execução de Restos a Pagar				
		Transferências Recebidas por meio do Contrato de Rateio	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Restos a Pagar Não Processados			Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	
12/361 Educação/ Ensino Fundamental	319008 319011 319013 319016 319092 319094 319100 319113 319192 335039 335041 339008 339014 339030 339031 339032 339033 339034					Liquidados	Pagos	cancelados	Pagos	Cancelados

Assim, é importante observar que a consolidação das contas dos Entes consorciados deverá observar a execução orçamentária e financeira efetivada nos consórcios dos quais o Ente faz parte, para efeito dos seguintes demonstrativos fiscais:

RGF	Demonstrativo de Pessoal
RREO	Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
	Demonstrativo das Despesas com Saúde – União
	Demonstrativo de Receitas de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Estados, DF e Municípios.

A fim de eliminar duplicidades na elaboração dos demonstrativos enumerados anteriormente, não deverão ser computadas as despesas executadas pelos Entes da Federação consorciados na Modalidade de Aplicação referente a transferências ao consórcio público em virtude de contrato de rateio. Dessa forma, as despesas executadas pelos Entes consorciados na Modalidade de Aplicação referente às transferências a consórcios não deverão ser computadas para que não haja duplicidade na elaboração dos demonstrativos.

A insuficiência de caixa, caso exista, deverá ser demonstrada em destaque no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (RGF do Executivo de cada Ente consorciado) na proporção de sua participação.

O encaminhamento de contas pelos consórcios para os Entes consorciados deverá ser feito até 15 (quinze) dias após encerramento do período de referência. Caso o consórcio público não encaminhe as contas dentro do prazo estabelecido, as apurações nos demonstrativos ocorrerão da seguinte forma:

- todo o valor transferido pelo Ente consorciado para pagamento de pessoal entrará na despesa bruta com pessoal ativo do Ente consorciado;

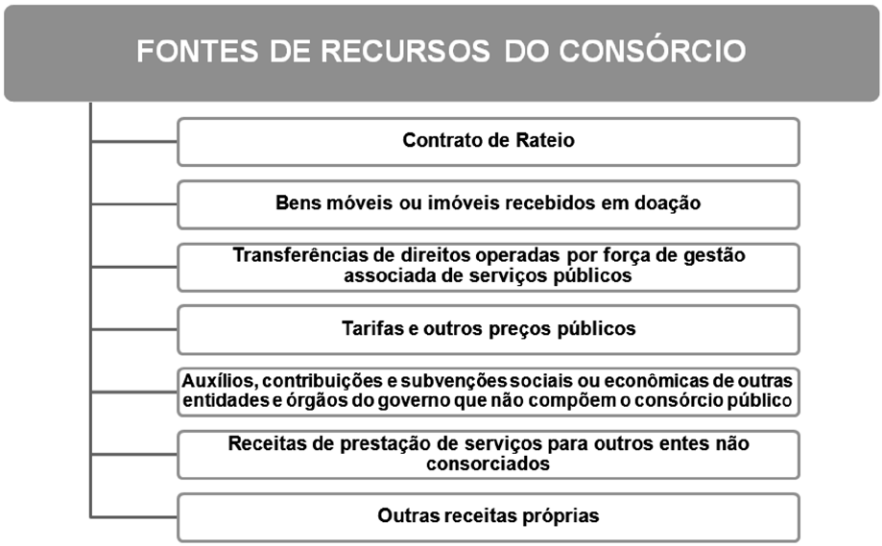
- nenhum valor transferido pelo Ente consorciado para pagamento de despesas com educação e saúde será computado para os limites dos demonstrativos de educação e saúde.

O consórcio que descumprir o prazo também estará sujeito ao impedimento de recebimento de transferências voluntárias. Para retornar a recebê-las, o consórcio poderá fazer retificações nos valores ou enviá-los a qualquer tempo, desde que comprovadas junto ao tribunal ao qual o Ente é jurisdicionado.

7. FONTES DE RECURSOS DO CONSÓRCIO

Os consórcios públicos possuem várias formas de obter recursos conforme dispõe a Portaria STN 72/2012:

Figura 11 – Fontes de Recursos do Consórcio



Fonte: Portaria STN 72/2012.

O contrato de rateio é a fonte de recurso que de fato colocará o consórcio em funcionamento, o qual tem as seguintes características:

Quadro 7 – Características do contrato de rateio

É o instrumento pelo qual os Entes da Federação consorciados comprometem-se a transferir recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.
Os recursos são consignados nas leis orçamentárias anuais (LOA) (ou leis de créditos adicionais) dos Entes da Federação consorciados.
É formalizado em cada exercício financeiro.
Prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam. Exceção: contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual (PPA) ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

Fonte: Tesouro Nacional.

Além dos recursos financeiros transferidos pelos Entes da Federação consorciados com base no contrato de rateio, constituem recursos dos consórcios públicos:

- bens móveis ou imóveis recebidos em doação;
- transferências de direitos operadas por força de gestão associada e serviços públicos;
- tarifas e outros preços públicos;
- auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo que não compõem o consórcio público;
- receita de prestação de serviços;
- outras receitas próprias.

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.1543-1568, nov./dez. 2013.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. *Associativismo Intergovernamental*: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG; Editora IABS, 2013.

ASSESSOR PÚBLICO. *Artigo Portaria 72/2012*, março/2012. Disponível em: <http://www.assessorpublico.com.br/arquivos_portal/Comentarios _ portaria_72-2012_Consorcios.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

BATISTA, S.; VECCHIA, R.; PEREIRA, M. P.; AUGUSTI, M. T.; HERNANDES, J. L.; BACHEIGA, C. A.; REIS, R. C.; GISOLF, M. M.; ESPINDOLA, N. M.; SANCHES, M. M. "O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos". Em: *Guia de Consórcios Públicos*. v. 1. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011a. 115 p.

_____. "O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos". Em: *Guia de Consórcios Públicos*. v. 2. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011b. 276 p.

_____. "As possibilidades de implementação do consórcio público". Em: *Guia de Consórcios Públicos*. v. 3. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011c. 244 p.

BITTENCOURT, M. V. C. *Manual de Direito Administrativo*. 2. 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>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Constituição (1988). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Lei Complementar 101, de 04 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>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. 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>. Acesso em: 20 mar. 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>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. 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 Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. 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>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Lei Ordinária 11.107, de 06 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>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. 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 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>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Decreto 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 09 ago. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Decreto 5.504, de 05 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, 08 ago. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. 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>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Portaria 163, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 15, 07 mai. 2001. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download /contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Portaria 860, de 12 de dezembro de 2005. Dispõe sobre os procedimentos contábeis a serem utilizados pelos consórcios públicos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 dez. 2005. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/ download/contabilidade/portaria_860_2005.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Portaria 72, de 01 de fevereiro de 2012. 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, 02 fev. 2012. Disponível em: <http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2013/04/Portaria_STN-n72-de-01-de-fevereiro-de-2012-normas-de-consolidacao-de-contas-dos-consorcios-publicos.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. 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. 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: Cepam, 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". Em: *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, Porto, n. 4, p.31-55, dez. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Nota técnica n. 006/2011*. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/NT_006-11_Normas_consolida%C3%A7%C3%A3o_contas_cons%C3%B3rcios.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA. *Caderno das ações integradas*. S.l., 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”. Em: *Circuito de debates acadêmicos*, Brasília, I, 2011.

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

DI PIETRO, M. S. Z. “O consórcio público na lei nº 11.107, de 6.4.2005”. Em: *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”. Em: *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6. n. 9, p. 291-317, jul./dez. 2011.

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

KNOPP, G. “Governança social, território e desenvolvimento”. Em: *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)”. Em: *Seminário 18 anos de coope-*

ração 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>. Acesso em: 20 mar. 2016.

ROCHA, W. "A formação dos consórcios públicos aspectos teóricos e práticos". Em: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *III Revista Jurídica*. Brasília: CNM, 2015. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Revista%20Jur%C3%ADdica%20III%20(2015).pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

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". Em: *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n.1, p. 205-224, jan./abr. 2008.

TCU – 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". Em: *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>. Acesso em: 13 set. 2014.

Município forte. Brasil forte.

CNM

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Sede
SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar
CEP: 70350-530 – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

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

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

www.cnm.org.br

/PortalCNM

@portalcnm

/TVPortalCNM

/PortalCNM