

# CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO





Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

Impresso no Brasil. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

F745c Fortunato, Augusto Lamas  
Consórcios públicos para proteção e defesa civil  
[livro eletrônico] : possibilidades de atuação / Augusto Lamas  
Fortunato, Joanni Aparecida Henrichs, Johnny Amorim Liberato.  
-- 1. ed. -- Brasília, DF : Confederação Nacional de Municípios,  
2022.  
PDF.

Bibliografia.  
ISBN 978-65-88521-63-2  
Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>

1. Administração municipal 2. Consórcios intermunicipais  
3. Consórcios públicos - Leis e legislação 4. Defesa civil e  
gerenciamento de desastres e crises 5. Políticas públicas  
I. Henrichs, Joanni Aparecida. II. Liberato, Johnny Amorim.  
III. Título.

22-135784

CDD 363.35

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública municipal 352.14  
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

**Autores**

Augusto Lamas Fortunato  
Joanni Aparecida Henrichs  
Johnny Amorim Liberato

**Revisão de textos**

KM Publicações

**Revisão editorial**

KM Publicações

**Supervisão técnica**

Thalyta Cedro Alves de Jesus

**Diagramação**

Eduardo Viana – Themaz Comunicação



# DIRETORIA CNM – 2021-2024

## CONSELHO DIRETOR

Presidente **Paulo Roberto Ziulkoski**  
1º Vice-Presidente **Julvan Lacerda**  
2º Vice-Presidente **Luiz Lázaro Sorvos**  
3º Vice-Presidente **Rosiana Lima Beltrão Siqueira**  
4º Vice-Presidente **Haroldo Naves Soares**  
5º Vice-Presidente **Jair Aguiar Souto**  
1º Secretário **vago**  
2º Secretário **Hudson Pereira de Brito**  
3º Secretário **Manoel Alves da Silva Júnior**  
1º Tesoureiro **Francisco Nélio Aguiar da Silva**  
2º Tesoureiro **Erlânio Furtado Luna Xavier**  
3º Tesoureiro **Francisco de Castro Menezes Júnior**

## CONSELHO FISCAL

Titular **Silvany Yanina Mamlak**  
Titular **Joner Chagas**  
Titular **Diogo Borges de Araújo Costa**  
1º Suplente **Carlos Sampaio Duarte**  
2º Suplente **Wilson Tavares de Sousa Júnior**  
3º Suplente **Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior**

## CONSELHO DE REPRESENTANTES REGIONAIS

Titular da região Nordeste **vago**  
Suplente da região Nordeste **Paulo César Rodrigues de Morais**  
Titular da região Sul **Clenilton Carlos Pereira**  
Suplente da região Sul **vago**  
Titular da região Sudeste **Carlos Alberto Cruz Filho**  
Suplente da região Sudeste **vago**  
Titular da região Norte **Sebastião Bocalom Rodrigues**  
Suplente da região Norte **Célio de Jesus Lang**  
Titular da região Centro-Oeste **Valdir Couto de Souza**  
Suplente da região Centro-Oeste **Rafael Machado**

# CARTA DO PRESIDENTE

**Prezado(a) municipalista,**

Não são poucos os desafios enfrentados pelos Municípios brasileiros diante da diversidade de competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Cumprir com eficiência essas responsabilidades exige dos gestores municipais a busca de alternativas inovadoras que otimizem o gasto público e propiciem qualidade na entrega de serviços públicos.

Assim, este material tem o intuito de auxiliar os gestores públicos municipais na implementação de ações consorciadas no âmbito da política pública de proteção e defesa civil. De acordo com o estudo realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), entre janeiro de 2013 a abril de 2022, os desastres naturais causaram R\$ 397,8 bilhões de prejuízos em todo o Brasil.

Os desastres são responsáveis por danos humanos, materiais e ambientais, e, a cada ano, eventos negativos como a seca e o excesso de chuvas tornam-se cada vez mais severos em decorrência das mudanças climáticas e também da intervenção humana.

Os impactos de um desastre podem causar o interrompimento dos serviços essenciais, como o abastecimento de água e energia, gerar prejuízos econômicos e financeiros às propriedades públicas e privadas, agricultura, indústria e comércio. Além de provocar mortes, ferimentos, doenças e outros diversos efeitos negativos ao bem-estar da população afetada.



Nesse contexto, os consórcios públicos se apresentam como uma estratégia de gestão promissora no avanço de ações que visem tanto prevenir quanto atuar ostensivamente em situações calamitosas que afetam os Municípios brasileiros.

Boa leitura!

**Paulo Ziulkoski**

Presidente da CNM

# Sumário

<b>1. PANORAMA DOS DESASTRES EM NÚMEROS.....</b>	<b>9</b>
1.1 Decretos de situação de emergência e/ou estado de calamidade pública (2013 a 2022) .....	9
1.2 Danos humanos em todo o Brasil (2013 a 2022) .....	9
1.3 Danos materiais em todo o Brasil (2013 a 2022).....	11
<b>2. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL PARA GESTÃO DE RISCOS E PREVENÇÃO DE DESASTRES 2013 A 2022.....</b>	<b>13</b>
<b>3. CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....</b>	<b>20</b>
3.1 Etapas para criar um consórcio público.....	21
3.2 Estrutura administrativa mínima.....	22
3.3 Financiamento .....	24
3.4 Vantagens do consorciamento público.....	25
<b>4. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL .....</b>	<b>27</b>
<b>5. POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO CONSORCIADA NA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.....</b>	<b>32</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>35</b>

# 1. PANORAMA DOS DESASTRES EM NÚMEROS

## 1.1 Decretos de situação de emergência e/ou estado de calamidade pública (2013 a 2022)

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou o estudo “Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 e 2022” (CNM, 2022), no qual informa que os desastres acarretaram 53.960 decretações de situação de emergência ou de estado de calamidade pública em todo o Brasil, sendo 2020 o ano em que houve o maior número de registros, contabilizando 13.288 decretações.

No recorte do estudo, identificou-se que a seca e as chuvas foram responsáveis por quase metade dos decretos, sendo que:

- » a seca justificou a edição de 22.261 decretos municipais, representando 41,3% do total de decretações;
- » já as chuvas embasaram a edição de 4.278 decretos municipais de anormalidade, representando 8,3% do total.

## 1.2 Danos humanos em todo o Brasil (2013 a 2022)

Entre janeiro de 2013 a abril de 2022, os desastres acabaram afetando mais 347,4 milhões de pessoas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Um mesmo indivíduo pode ser contabilizado em momentos distintos, seja no mesmo ano ou em anos diferentes, razão pela qual o número absoluto de pessoas é superior à população total do país de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

**Tabela 1 – Quantidade de pessoas afetadas (2013 a abril de 2022)**

<b>ANO</b>	<b>QUANTIDADE DE PESSOAS AFETADAS</b>
<b>2013</b>	14.292.719
<b>2014</b>	12.571.233
<b>2015</b>	16.666.908
<b>2016</b>	25.969.700
<b>2017</b>	57.532.895
<b>2018</b>	48.498.053
<b>2019</b>	39.644.171
<b>2020</b>	83.073.219
<b>2021</b>	41.273.561
<b>2022</b>	7.918.922
<b>Total Geral</b>	<b>347.441.381</b>

Fonte: S2ID/MDR – Elaboração: Área de Estudos Técnicos/CNM.

Chama-se atenção para os recentes números alarmantes:

- » na Bahia, entre o final de 2021 e o início de 2022, as chuvas vitimaram ao menos 26 pessoas, desalojando quase 100 mil e afetando, no total, mais de 715 mil pessoas;
- » quase no mesmo período, em Minas Gerais, as tempestades causaram 25 mortes, afetando mais de 990 mil pessoas;
- » em fevereiro de 2022, as chuvas vitimaram 233 pessoas em Petrópolis, Município localizado na região serrana do Rio de Janeiro. Já em abril do mesmo ano, o excesso de chuvas causou vários deslizamentos de terra em Angra dos Reis, deixando 11 vítimas fatais, sete (7) no Município de Paraty e um (1) em Mesquita, contabilizando um total de 20 mortos;



- » em Pernambuco, no primeiro semestre de 2022, as chuvas afetaram mais de 700 mil pessoas e, ainda, deixaram 130 vítimas fatais, 17.719 desabrigadas e 24.331 desalojadas.

### 1.3 Danos materiais em todo o Brasil (2013 a 2022)

No que se refere aos danos de ordem material, tanto no setor público, quanto no privado, levantamentos realizados pela CNM apontam que, entre os anos de 2013 e 2022, já se avolumaram mais de R\$ 397,8 bilhões<sup>2</sup> em prejuízos decorrentes de eventos naturais.

**Tabela 2 – Danos materiais decorrentes de desastres naturais (2013 a 2022)**

Ano	Quantidade Danos Materiais	Prejuízos Setor público	Prejuízos setor privado	Total de Prejuízos (R\$)
2013	647.014	R\$ 803.007,56	R\$ 24.835.190,29	R\$ 25.638.197,85
2014	398.988	R\$ 20.530.300,97	R\$ 43.811.570,67	R\$ 64.341.871,63
2015	491.601	R\$ 2.644.320.447,78	R\$ 29.543.291.832,02	R\$ 32.187.612.279,80
2016	858.634	R\$ 7.693.787.340,97	R\$ 39.162.787.149,33	R\$ 46.856.574.490,30
2017	381.632	R\$ 9.207.073.495,82	R\$ 35.936.953.211,72	R\$ 45.144.026.707,54
2018	653.851	R\$ 5.612.498.822,21	R\$ 38.048.717.315,20	R\$ 43.661.216.137,41
2019	975.660	R\$ 9.210.955.215,49	R\$ 23.040.330.388,89	R\$ 32.251.285.604,37
2020	354.705	R\$ 5.504.953.925,09	R\$ 56.799.096.428,47	R\$ 62.304.050.353,56
2021	303.513	R\$ 8.441.795.811,43	R\$ 54.485.897.159,78	R\$ 62.927.692.971,22
2022	169.452	R\$ 4.838.190.322,00	R\$ 67.540.511.317,00	R\$ 72.378.701.638,00
<b>Total</b>	<b>5.235.050</b>	<b>R\$ 53.174.908.689,32</b>	<b>R\$ 344.626.231.563,38</b>	<b>R\$ 397.801.140.251,69</b>

Fonte: S2ID/MDR – Elaboração: Área de Estudos Técnicos/CNM.

2 Todos os valores foram deflacionados possuindo como base o mês de julho do ano considerado e o mês de abril de 2022 para correção de acordo com o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

Chama-se atenção ao fato de que, entre janeiro e abril de 2022, os prejuízos causados por desastres já somaram mais de R\$ 72,3 bilhões, ou seja, os quatro primeiros meses de 2022 já ultrapassaram os prejuízos acumulados no ano de 2021, representando um negativo recorde.

Ainda em relação aos indesejáveis recordes, os três últimos anos (2020, 2021 e 2022) superaram os prejuízos apurados em outros sete anos (2013 a 2019), revelando o quão preocupante vem sendo a escalada dos prejuízos decorrentes de desastres naturais e, portanto, a urgência em se tomar medidas de prevenção e contenção.

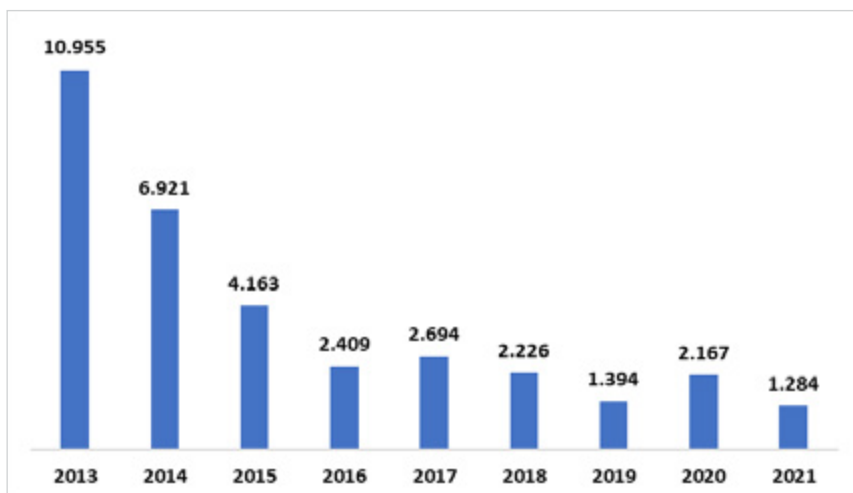
Outro dado que demanda preocupação diz respeito à destruição de obras públicas, edificações privadas e unidades habitacionais, que totalizaram mais de 5,2 milhões de unidades atingidas entre 2013 e 2022.

Sendo que, do total de prejuízos citados (R\$ 397,8 bilhões), 86,6% são estimados no setor privado, correspondendo a R\$ 344,6 bilhões; já o setor público contabilizou mais de R\$ 53,1 bilhões, correspondendo a 13,3% do total.

## 2. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL PARA GESTÃO DE RISCOS E PREVENÇÃO DE DESASTRES 2013 A 2022

No estudo realizado pela CNM (CNM, 2022), há um levantamento acerca das execuções orçamentárias de programas federais de gestão de riscos, prevenção, preparação, resposta a desastres, drenagem urbana, reabilitação e reconstrução de áreas danificadas e destruídas entre os anos de 2013 e 2022.

**Gráfico 1 – Valores autorizados no orçamento pelo governo federal para enfrentamento de desastres (em R\$ bilhões)<sup>3</sup>**



Fonte: S2ID/MDR – Elaboração: Área de Estudos Técnicos/CNM.

3 Todos os valores foram deflacionados possuindo como base o mês de julho do ano considerado e o mês de agosto de 2022 para correção de acordo com o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

Como pode ser observado no Gráfico 1, entre 2013 e 2021, é possível verificar que o governo Federal sinalizou o montante de R\$ 34,2 bilhões para ações de proteção e defesa civil no âmbito dos Municípios, porém, os valores autorizados para os programas citados vêm sofrendo reduções significativas anos após ano. Em 2021, por exemplo, nota-se, no gráfico apresentado, a drástica redução dos recursos federais autorizados, onde foi autorizado somente R\$ 1,2 bilhão para a pauta – o que, considerando a inflação do período, deve ser o menor valor real destinado para o enfrentamento de desastres desde 2013.

**Tabela 3 – Comparativo dos valores autorizados e pagos pelo governo federal para enfrentamento de desastres entre 2013 a 2021 (R\$ bilhões)<sup>4</sup>**

Ano	Autorizado	Pago	Diferença
2013	10.955	3.831	7.123
2014	6.921	2.754	4.167
2015	4.163	1.614	2.549
2016	2.409	1.367	1.042
2017	2.694	1.732	962
2018	2.226	1.114	1.112
2019	1.394	896	498
2020	2.167	1.156	1.011
2021	1.284	781	503
<b>Total</b>	<b>34.213</b>	<b>15.245</b>	<b>18.968</b>

Fonte: S2ID/MDR – Elaboração: Área de Estudos Técnicos/CNM.

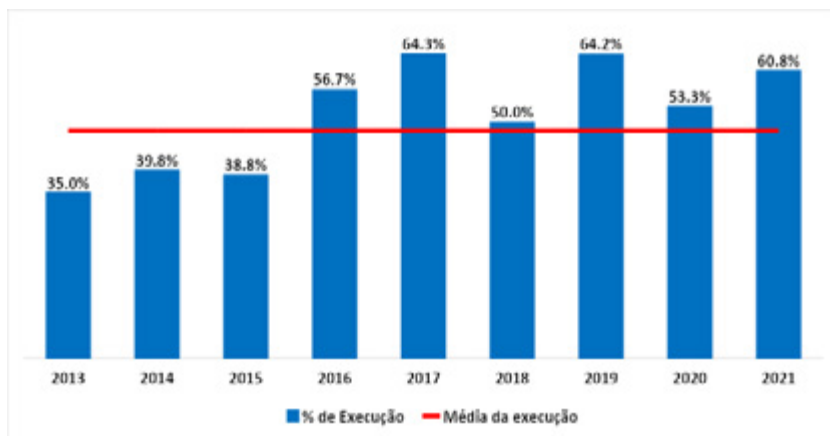
4 Todos os valores foram deflacionados, possuindo como base o mês de julho do ano considerado e o mês de agosto de 2022 para correção de acordo com o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

Esclarece-se que apesar de o estudo ter o recorte entre 2013 e 2022, na Tabela 3, o ano de 2022 não está contemplado pelo fato de seu calendário ainda não ter finalizado, razão pela qual o governo federal ainda não divulgou os valores de 2022; logo, a aferição será possível somente em 2023.

De todo modo, dos R\$ 34,2 bilhões sinalizados pelo governo federal para auxiliar os Municípios nas ações de gestão de riscos, prevenção, respostas a desastres e recuperação de áreas destruídas e ou danificadas, somente foram repassados R\$ 15,2 bilhões. Ao comparar os prejuízos de R\$ 341,3 bilhões que os desastres causaram em todo o país entre 2013 a 2022, tem-se que o governo federal repassou o correspondente a apenas 4,9% desse total, conforme demonstrado na Tabela 3.

O estudo em questão também informou que os maiores investimentos do governo federal foram focalizados na região Nordeste, com 54% dos repasses realizados. Os Municípios do Sudeste correspondem a 20% do total, seguido do Centro-Oeste (15%), Sul (7,0%) e Norte (4%).

## Gráfico 2 – Percentual de execução orçamentária dos programas federais de enfrentamento de desastres (2013 e 2022)



Fonte: S2ID/MDR – Elaboração: Área de Estudos Técnicos/CNM.

O Gráfico 2 aponta que o percentual médio de execução do orçamento efetivamente pago pelo governo federal para ações de proteção e defesa civil em todo o país foi de 48% entre 2013 e 2022. Isso indica que a cada R\$ 100 que o governo federal autorizou para ser destinado à prevenção ou resposta a desastres, apenas R\$ 48 foram efetivamente pagos. Esses recursos foram exclusivamente destinados para órgãos federais de gestão, monitoramento, preparação e de resposta a desastres, como, por exemplo, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional e o Centro Nacional de Monitoramento Alertas de Desastres Naturais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Cemaden/MCTI).

Ainda de acordo com o gráfico acima, de 2013 a 2015, a execução orçamentária dos programas de gestão de riscos, prevenção e resposta a desastres foram menores do que a média, coincidindo com o período em que se sucederam diversos desastres, como do rompimento da barragem no Município de Mariana em 2015; a catástrofe foi considerada o maior desastre natural da história do Brasil, com graves danos ao meio ambiente, ocorridos em função da contaminação de rios, do solo com um saldo de 19 mortos. Embora não haja uma justificativa oficial para as discrepâncias nas execuções entre os períodos de 2013/2015 e 2016/2021, aparentemente necessitou-se do desastre de 2015 para que houvesse uma maior priorização, por parte do governo federal, das políticas de Proteção e Defesa Civil.

Soma-se isso a crise hídrica que assolou o país, cujo início ocorreu em 2013, chegando ao ápice entre 2016 e 2017, sendo as regiões Centro-Oeste, Sudeste e, em especial, a Nordeste, afetadas no desabastecimento de água para produção agrícola, pecuária e até mesmo para o consumo humano, obrigando vários Estados a decretarem o racionamento de água para consumo.



### **SAIBA MAIS**

Sobre a crise hídrica que assolou o Brasil, a CNM divulgou o estudo: “Prejuízos causados pela seca entre 2012 ao 1º semestre de 2017”, o qual pode ser acessado [clikando qui](#).

**Tabela 4 – Valores pagos pelo governo federal para enfrentamento de desastres, por UF (em R\$ bilhões)<sup>5</sup>**

UF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
AC	17	17	27	7	3	0	2	0	15	0	87
AL	82	47	40	29	45	43	86	38	30	0	441
AM	17	39	40	4	21	16	6	0	52	0	195
AP	5	0	0	0	0	0	0	25	2	0	32
BA	193	181	164	173	234	137	153	193	172	0	1.598
CE	209	205	287	247	314	147	53	38	30	0	1.531
DF	1.549	831	65	41	108	31	25	26	29	0	2.707
ES	17	44	1	7	6	0	0	6	1	0	82
GO	32	0	3	1	1	16	1	7	11	0	73
MA	23	0	0	1	0	0	1	2	1	0	29
MG	70	82	31	32	19	14	18	109	18	3	397
MS	13	3	0	0	0	0	7	14	19	0	56
MT	7	3	3	7	14	5	0	15	2	0	56
PA	3	13	0	1	40	40	5	7	19	0	128
PB	191	154	171	166	192	109	109	82	74	0	1.248
PE	466	238	277	209	298	215	195	149	130	0	2.177
PI	117	79	102	86	84	31	44	40	27	0	611
PR	30	17	23	17	40	20	11	47	14	0	219
RJ	273	90	78	27	5	15	14	9	4	0	516
RN	196	121	84	88	116	66	62	49	41	0	824
RO	7	30	1	3	0	0	0	0	0	0	41
RR	0	0	7	0	0	0	0	0	1	0	8
RS	23	25	17	23	34	10	2	39	15	0	188
SC	44	39	38	25	32	38	6	39	8	0	270
SE	52	63	47	31	35	21	24	18	16	0	307
SP	189	430	105	135	83	137	71	202	51	6	1.409
TO	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	5
<b>Total</b>	<b>3.828</b>	<b>2.752</b>	<b>1.612</b>	<b>1.361</b>	<b>1.727</b>	<b>1.111</b>	<b>897</b>	<b>1.156</b>	<b>783</b>	<b>9</b>	<b>15.236</b>

Fonte: S2ID/MDR – Elaboração: Área de Estudos Técnicos/CNM.

5 Todos os valores foram deflacionados, possuindo como base o mês de julho do ano considerado e o mês de agosto de 2022 para correção de acordo com o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).



A Tabela 4 mostra que entre os R\$ 15,2 bilhões repassados pela União para ações de proteção e defesa civil em todas as unidades da Federação, é possível verificar que o Distrito Federal recebeu R\$ 2,7 bilhões entre 2013 a 2022. Em segundo, vem o Estado do Pernambuco, com R\$ 2,1 bilhões; em terceiro, o Estado da Bahia, com mais de R\$ 1,5 bilhão, seguido do Ceará também com R\$ 1,5 bilhão.

### 3. CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os consórcios públicos são instrumentos de cooperação federativa, constituídos com uma nova pessoa jurídica, formados exclusivamente por Entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e/ou Municípios), com o objetivo de implementar gestão associada de serviços públicos conforme o art. 241 da Constituição Federal e a Lei Federal 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos).



#### CONHEÇA MAIS

Acesse o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos em [www.consorcios.cnm.org.br](http://www.consorcios.cnm.org.br) para baixar os materiais técnicos e assistir aos vídeos disponíveis para conhecer aspectos legais e práticos que envolvem estas entidades.

Os consórcios públicos são muito versáteis, já que podem atuar em diversas políticas públicas, respeitando os limites das competências constitucionais e legais de cada Ente federado. Em razão disso, essas entidades podem se constituir como finalitárias, quando haverá previsão para atuar especificamente com uma política pública, como, por exemplo, a Proteção e Defesa Civil. Já o consórcio dito multifinalitário prevê a atuação em mais de uma área de política pública, como, por exemplo, a atuação em Proteção e Defesa Civil, Meio Ambiente e Compras Públicas.

### 3.1 Etapas para criar um consórcio público

As obrigações para constituição de um consórcio público estão definidas na Lei Federal 11.107/2005 e, independente da área de atuação, deverão ser observadas as seguintes etapas:

- 1ª – identificar as áreas de políticas públicas em que se pretende atuar e os possíveis Municípios a se consorciar;
- 2ª – realizar estudos de viabilidade técnica e financeira de acordo com as áreas de atuação;
- 3ª – elaborar o Protocolo de Intenções;
- 4ª – ratificar do Protocolo de Intenções nas Casas Legislativas;
- 5ª – elaborar o Estatuto;
- 6ª – abertura do CNPJ e de conta bancária;
- 7ª – elaborar documento com receitas e despesas previstas para o consórcio;
- 8ª – convocar Assembleia Geral para eleição dos órgãos diretivos e aprovação do estatuto;
- 9ª – firmar os contratos de rateio com os Entes consorciados;
- 10ª – tomar outras providências para o funcionamento do consórcio.



#### **ATENÇÃO**

É de suma importância que as casas legislativas estejam presentes em todo o processo de criação de consórcio público, uma vez que o protocolo de intenção precisa ser ratificado pelo Poder Legislativo de cada Ente consorciado.



### CONHEÇA MAIS

Há também a possibilidade de o Município tornar-se consorciado a um consórcio já existente ou, ainda, ampliar o rol de atuação do consórcio para incluir novas finalidades.

Nos casos em que o consórcio não possua a previsão de atuação na área de Proteção e Defesa Civil, por exemplo, e queira incluir a política pública em seu rol de atuações, é possível. Para tanto, faz-se necessário seguir alguns procedimentos. Acesse o material técnico da CNM com todas as informações sobre o tema:

[Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência \(2ª edição\)](#)

## 3.2 Estrutura administrativa mínima

De acordo com o Decreto 6.017/2007, que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos, os consórcios públicos podem realizar a gestão associada de serviços públicos, por meio do planejamento de atividades, regulação, fiscalização ou execução de serviços públicos. Desta forma, a composição administrativa pode variar de acordo com as atribuições do consórcio público e suas áreas de atuação.



### ATENÇÃO!

É vedado ao consórcio público exercer o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços prestados por ele.

A legislação não especifica como um consórcio público deverá ser estruturado; entretanto, é obrigatória a existência da Assembleia Geral. Assim, há a seguir um escopo mínimo possível para o desenvolvimento das ações do consórcio.

- » **Assembleia Geral:** é a instância máxima do consórcio e deverá ser composta apenas pelos chefes do Poder Executivo dos entes consorciados.
- » **Secretaria Executiva:** a secretaria executiva possui a função de gerenciar as ações do consórcio e operacionalizar as decisões tomadas na assembleia. Geralmente é composta por um secretário executivo (preferencialmente com perfil técnico, que poderá ser concursado ou nomeado em comissão) e o presidente do consórcio (que, necessariamente, precisa ser um chefe do Poder Executivo).
- » **Controle Interno:** o controle interno é responsável por fiscalizar a gestão do consórcio, tanto no âmbito financeiro, quanto administrativo, e auxiliar o gestor com informações técnicas para a tomada de decisões. Via de regra, deve ser integrado por empregado público concursado.
- » **Equipe Administrativa/Financeira:** compete organizar e executar a gestão administrativa, em relação aos processos burocráticos, jurídicos, relação de recursos humanos, aos processos de licitação pública e em relação à execução financeira, contábil e orçamentária, bem como auxiliar o secretário executivo em suas atribuições. Recomenda-se que possua, pelo menos, um contador, um procurador/assessor jurídico e um técnico administrativo.
- » **Equipe Técnica:** à equipe técnica, compete a operacionalização das atividades do consórcio público. Deverá ser composta por profissionais com qualificação técnica de acordo com

a(s) área(s) atuação(ões) do consórcio, preferencialmente, integrada por empregados públicos aprovados em concurso público promovido pelo próprio consórcio ou cedidos pelos Entes consorciados ou, ainda, nomeados em comissão para as funções de direção, chefia e/ou assessoramento.



### **ATENÇÃO!**

Toda a previsão do quadro de funcionários e vencimentos do consórcio precisa constar no Contrato de Consórcio Público (Protocolo de Intenções ratificado pelas Casas Legislativas).

## **3.3 Financiamento**

Para que o consórcio público execute suas ações, faz-se necessário o seu financiamento, tanto para o custeio das despesas decorrentes da manutenção da sua estrutura básica, quanto para custear as ações decorrentes da gestão associada dos serviços públicos prestados. A Lei 11.107/2005 estabeleceu os mecanismos possíveis para tal fim, sendo eles:

- » **Contrato de Rateio:** é o instrumento pelo qual os Entes consorciados transferem recursos financeiros ao consórcio. É o instrumento para custear as despesas gerais do consórcio.
- » **Contrato de Programa:** é o instrumento que institui e regula as obrigações pactuadas entre o consórcio e os Entes consorciados ou às entidades que integram sua administração indireta, quando há a prestação de serviços públicos por parte do consórcio. Nos termos do art. 24, XXVI, da Lei

8.666/1993, é dispensada a realização de licitação para a celebração de contrato de programa.

- » **Contrato:** é celebrado entre o consórcio e o Ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, III, da Lei 11.107/2005. Este instrumento, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para determinado Ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais.
- » **Arrecadação de tarifas ou outros preços públicos:** a Lei 11.107/2005 previu ainda a possibilidade de os consórcios públicos emitirem documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo Ente da Federação consorciado.



#### CONHEÇA MAIS

Para saber mais sobre as fontes de financiamento dos consórcios públicos, acesse o material elaborado pela CNM "[Financiamento dos Consórcios Públicos](#)".

### 3.4 Vantagens do consorciamento público

Os consórcios públicos, como instrumentos de cooperação, possuem diversas vantagens para as gestões municipais. Neste sentido, destacam-se:

- » **Ganho de escala:** a união de vários Municípios proporciona o aproveitamento de contingente populacional, recursos públicos e humanos, viabilizando, com isso, a implementação de políticas públicas que exigem alto investimento financeiro e qualificação técnica. Além disso, o ganho de escala também é observado naqueles consórcios que atuam com licitações compartilhadas. Eis que a aquisição de bens em maior quantitativo proporciona preços mais baixos se comparado com a aquisição individual dos Municípios consorciados.
- » **Poder de representação regional:** com a união dos Municípios consorciados, a representação regional feita pelos consórcios garante um maior poder de negociação frente às organizações e outros Entes como os Estados e a União, por exemplo.
- » **Intersetorialidade nas políticas públicas:** o consórcio público multifinalitário proporciona a atuação conjunta em áreas distintas, como, por exemplo, Defesa Civil e Meio Ambiente, promovendo ações transversais;
- » **Compartilhamento de equipes:** os consórcios públicos podem possuir equipes com atuações dinâmicas por meio do compartilhamento dos profissionais contratados para os Municípios consorciados; e
- » **Eficiência municipal:** os benefícios gerados pela ação consorciada podem proporcionar ao Município uma maior eficiência, na medida em que se consegue dar celeridade nas licitações para aquisição conjunta de bens e serviços, assim como maior rapidez em alguns processos, como na emissão de licenças ambientais, por exemplo.



## 4. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

A Lei 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec), é um importante marco legislativo para esta política pública e define ser dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil e deve haver integração com as políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

As diretrizes e os objetivos da PNPDEC estão descritos nos arts. 4º e 5º da Lei 12.608/2012, sendo importante destacar a diretriz que aponta a necessidade de atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas.

Já os arts. 6º e 7º estabelecem quais são as competências da União e dos Estados, respectivamente. Enquanto o art. 8º relacionou as competências dos Municípios, o Quadro 1 destaca as competências da defesa civil municipal estabelecidas pelo Sinpdec:

## Quadro 1 – Competências municipais estabelecidas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

Executar a PNPDEC em âmbito local.
Coordenar as ações do Sinpdec no âmbito local, em articulação com a União e os Estados.
Incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal.
Identificar e mapear as áreas de risco de desastres.
Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas.
Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública.
Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis.
Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança.
Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e acerca das ações emergenciais em circunstâncias de desastres.
Mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastres.
Realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil.
Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre.
Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres.
Manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município.

Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do Sinpdec e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas.

Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Fonte: Lei 12.608/2012, adaptado pelos autores.

Por fim, ainda no que tange às competências, o art. 9º estabelece competência comum à União, aos Estados e aos Municípios, as quais estão descritas no Quadro 2.

### **Quadro 2 – Competências comuns estabelecidas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**

Desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastres no país.
Estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres.
Estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres.
Estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco.
Oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil.
Fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.
Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis.

Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança.
Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres.
Mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastres.
Realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil.
Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre.
Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres.
Manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município.
Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do Sinpdec e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas.
Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Fonte: Lei 12.608/2012, adaptado pelos autores.

A partir da legislação, verifica-se ser primordial a atuação conjunta dos Entes Federativos para diversas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

Para além disso, muitas das competências endereçadas aos Municípios exigem apurado conhecimento técnico (recursos huma-

nos qualificado) e investimento financeiro elevado, de modo que podem ser mais bem encaminhadas por meio da cooperação intermunicipal a partir da constituição de consórcios públicos, tendo em vista as vantagens apresentadas no capítulo anterior.



### **SAIBA MAIS**

Saiba mais sobre a Lei 12.608/2012 baixando a cartilha da CNM “Proteção e defesa civil em âmbito local: conceitos e competências”.

Disponível em: <http://www.cnm.org.br/biblioteca/lista/defesa-civil/>

## 5. POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO CONSORCIADA NA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Conforme ilustrado no capítulo que apresentou o panorama por meio de números, tem-se que o risco de desastres possui relação direta com o potencial de perdas de vidas e danos materiais de grande monta, cuja extensão pode ser determinada em razão da vulnerabilidade do local e da capacidade de resposta dos Entes públicos envolvidos.

A redução dos riscos de desastres indica a necessidade de implementar medidas estruturais, como, por exemplo, obras de infraestrutura, de macrodrenagem, de contenção de encostas e a efetivação do sistema de saneamento básico, além de outras medidas relacionadas à elaboração de um planejamento urbano eficiente que mapeie as áreas de risco e apresente planos de contingência responsivos às características do local, bem como à capacitação de técnicos, organização de eventos e incremento de sistemas de alerta nas regiões de alto risco.

Todas essas ações podem ser mais bem conduzidas por meio de articulação intermunicipal via consorciamento público a fim de otimizar recursos humanos e financeiros.

A atuação em proteção e defesa civil já encontra respaldo em experiências concretas de consórcios intermunicipais que adotam tais finalidades. Neste sentido, tem-se como exemplo:

### 1. Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Instituiu o Programa “Riscos Urbanos e Ambientais” com o objetivo de “consolidar e ampliar ações regionais de monitoramento, prevenção, mitigação e eliminação de riscos, aglutinando o conjunto

de ações do Programa Regional de Redução de Riscos (PRRR), em desenvolvimento pelos Grupos de Trabalho (GTs) Defesa Civil e Planejamento Urbano, Grupo Temático Gestão de Riscos”.

## **2. Consórcio Interfederativo Santa Catarina – CINCATARINA**

O Consórcio realizou uma licitação compartilhada, por meio de Registro de Preço, para eventual contratação de fornecimento de coletes para a Defesa Civil tanto para os Municípios consorciados quanto para o próprio Consórcio.

Tendo em vista as experiências já consolidadas no tema de proteção e defesa civil, bem como as competências municipais estabelecidas na Lei 12.608/2012, é possível elencar algumas ações possíveis de serem bem encaminhadas por meio da atuação consorciada entre os Municípios:

### **a) Atuação Integrada**

Os consórcios públicos multifinalitários caracterizam-se por atuarem em diversas áreas de políticas públicas de forma simultânea. Neste sentido, um consórcio atuante em Proteção e Defesa Civil, que também atue com patrulha mecanizada; saneamento básico, no eixo de drenagem; e assistência social, pode organizar ações preventivas e corretivas com maior integração e alcançar resultados mais eficientes.

### **b) Ações Educacionais**

Uma das boas práticas da Proteção e Defesa Civil está voltada para a atuação escolar, sobretudo nos níveis fundamental e médio. Assim, a ação consorciada pode proporcionar inserção de materiais e atividades lúdicas, tanto para os alunos quanto para os professores, que visem por exemplo, ações preventivas de risco.

### **c) Mapeamento de Áreas de Risco**

A elaboração de Mapa de Áreas de Risco pode ser uma tarefa difícil para ser realizada pelos Municípios de pequeno porte. A elaboração destes materiais envolve a coleta e produção de informações técnicas (topografia, geotecnia, etc.) para a definição de perigo, vulnerabilidade e risco em uma área. Desta forma, a realização de licitação compartilhada ou mesmo a atuação da própria equipe e estrutura do consórcio podem ser alternativas economicamente viáveis.

### **d) Elaboração de Planos de Contingência**

O Plano de Contingência (Plancon) consiste em um documento-base de referência para as ações de resposta à emergência das equipes responsáveis pelo gerenciamento de riscos de desastres. Assim como o tópico anterior, a elaboração dos planos requer qualificação técnica e maior investimento financeiro, sendo possível a ação consorciada para que a elaboração seja feita de forma mais eficiente para os Municípios.

### **e) Capacitação em Proteção e Defesa Civil**

Quando da ocorrência de um desastre, o atendimento à população e o processo de informações necessitam de agilidade. Diante disso, a capacitação da população, sobretudo daqueles mais vulneráveis, pode ser realizada de forma consorciada com o nivelamento de conhecimento adequado aos cidadãos, por meio, por exemplo, de oficinas ofertadas pelo consórcio.

Em vista do exposto, é possível concluir que os consórcios públicos têm capacidade de contribuir na implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e, com isso, atuar para a redução das vulnerabilidades locais e regionais no contexto de risco e desastres.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec); e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 de abr. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 29 set. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 e 2022. Brasília, DF, abr. 2022. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres\\_2013%20a%202022\\_atualizado%20em%20abril.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf) Acesso em: 29 set. 2022.



### **Sede**

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

### **Escritório Regional**

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

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM

 /portalcnm



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