

# GUIA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

CADERNO

O PAPEL DOS  
PREFEITOS E DAS PREFEITAS  
NA CRIAÇÃO E NA GESTÃO DE  
CONSÓRCIOS PÚBLICOS

1

CAIXA

**Guia de  
Consórcios Públicos**

**Caderno 1**

**O papel dos Prefeitos e das Prefeitas na criação  
e na gestão dos Consórcios Públicos.**

Brasília - 2011

Realização



Apoio

Subchefia de  
Assuntos  
Federativos

Secretaria de  
Relações  
Institucionais



©2011 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Todos os direitos reservados.

É permitida a reprodução de dados e de informações contidas nesta publicação, desde que citada a fonte.

#### **República Federativa do Brasil**

Dilma Vana Rousseff

Presidenta

#### **Ministério da Fazenda**

Guido Mantega

Ministro

Tiragem: 8.000 exemplares.

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

B333

Batista, Sinoel. O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno ; v. 1)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-86836-28-2

1. Consórcios públicos. 2. Legislação. 3. Administração pública. 4. Política pública.  
5. Planejamento estratégico. I. Título.

CDU 352(81)

CDD 328.810778

**CAIXA ECONOMICA FEDERAL**

**Prefixo editorial: 86836**

**CNPJ: 00.360.305/0001-04**

#### **Presidente da CAIXA**

Jorge Fontes Hereda

Setor Bancário Sul – Quadra 4 – Lote 3/4 –

19º andar

Edifício Matriz da CAIXA

CEP 70.092-900 – Brasília-DF

Endereço eletrônico: <http://www.caixa.gov.br>

SAC CAIXA – 0800 726 0101 – e Ouvidoria – 0800 725 7474

CEP 70.092-900 – Brasília-DF

Homepage: <http://www.caixa.gov.br>

Disque CAIXA – 0800 726 0101 – e Ouvidoria – 0800 725 7474

**Presidenta da República Federativa do Brasil – Dilma Vana Rousseff**

**Presidente da CAIXA – Jorge Fontes Hereda**

**Vice Presidente de Governo da CAIXA – José Urbano Duarte**

**Superintendente Nacional de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável da CAIXA – Marcia Kumer**

**Gerente Nacional de Assistência Técnica da CAIXA – Maria Teresa Peres de Souza**

**Gerente de Clientes e Negócios – Jair Fernando Niño Porto Alegre**

**Equipe Técnica Coordenadora CAIXA:**

**Kleyferson Porto de Araújo**

Gerente Executivo

Gerência Nacional de Assistência Técnica

**Fernanda Teodoro Pontes**

Arquiteta

Gerência Nacional de Assistência Técnica

**Colaboradores da Equipe Técnica CAIXA:**

**Marcus Vinícius Fernandes Neves:**

Gerente de Sustentação ao Negócio - Governo – Natal/RN

**Yuri Assis Freitas:**

Coordenador de Sustentação ao Negócio - Governo – Vitória/ES

**Maria Tereza de Souza Leão Santos**

Gerente Executiva

Gerência Nacional de Assistência Técnica

#### **Equipe de autores, coordenação técnica e de conteúdo -**

**Quanta Consultoria e Projetos Ltda. ([www.qcp.com.br](http://www.qcp.com.br)):** Sinoel Batista - Coordenação geral e de conteúdo; Rosângela Vecchia – Coordenação de conteúdo; Marcelo Peron Pereira; Maria Teresa Augusti; José Luis Hernandez; Carlos Alberto Bachiega; Regina Célia dos Reis; Maria Mirtes Gisolf; Neusa Marinho de Espindola; Mauricio Maranhão Sanches.

#### **Créditos:**

**Projeto gráfico e editoração:** José Luis Hernandez - Arquiteto

**Ilustrações:** Carlos Alberto Bachiega - Arquiteto

**Revisão ortográfica:** Edméa Garcia Neiva - Bacharel e licenciada em Português/Latim

**Ficha Catalográfica:** Sabrina Leal Araújo - Bibliotecária responsável – CRB 10/1507

#### **Pesquisa sobre Consórcios:**

Sinoel Batista, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Anderson Rafael Barros

Apoio: Daniele Pelluchi Sá, Michelle Cirne Ilges e Natália Guerra

#### **Fotografias - contracapa:**

Foto 1 - Crianças ; Fonte: Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local; Prática finalista – Plano Diretor (2007/2008); Município: Ariquemes/RO.

Foto 2 - Pavimentação; Fonte: Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local; Prática finalista – Plano Diretor (2007/2008); Município: Ariquemes/RO.

Foto 3 - Segurança Pública; Fonte: Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local; Melhor Prática – Gloria a Casa (2007/2008); Município: Campina Grande/PB.

Foto 4 - Atendimento em Saúde; Fonte: Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local; Prática finalista – Agrovila Pádua (2007/2008); Município: Santo Antonio de Pádua/RJ.

Foto 5 - Capacitação em Informática; Fonte: Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local; Prática finalista – Terraguá (2007/2008); Município: Camamu/BA.

Foto 6 - Coleta de Lixo; Fonte: Programa CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local; Prática finalista – Cidade Limpa (2007/2008); Município: Osório/RS.

#### **Coronário Editora Gráfica Ltda.**

CNPJ 00.119.123/0001-46

SIG Quadra 06 - Lotes 2340/70. Brasília - DF. CEP 70.610-460

Contatos: + 55 61 3028-1012 / 3038-1050. E-mail: [atendimento@graficacoronario.com.br](mailto:atendimento@graficacoronario.com.br)

[www.graficacoronario.com.br](http://www.graficacoronario.com.br)

*“A Caixa Econômica Federal não se responsabiliza por quaisquer erros ou omissões contidas neste Guia de Consórcios Públicos, bem como pelas consequências advindas do seu uso”.*

**Jorge Fontes Hereda**

**Presidente - Caixa Econômica Federal**

Como principal agente de políticas de desenvolvimento urbano do Governo Federal a CAIXA tem forte relacionamento com os municípios brasileiros, principalmente por meio da operacionalização de recursos de financiamento e de repasses que promovem a melhoria da qualidade de vida de nossa população e geram milhares de empregos.

O Guia de Consórcios Públicos reafirma o compromisso da Caixa enquanto banco público no apoio ao desenvolvimento sustentável e à promoção da cidadania.

Este Guia tem como objetivo auxiliar as administrações municipais, na definição de uma agenda de cooperação entre os entes federados, visando contribuir para a solução de problemas estruturantes que afetam a mais de um município, tais como a falta de tratamento de esgotos, de disposição adequada dos resíduos sólidos e de transporte público adequado.

Com a promulgação em 2005 da Lei 11.107, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentada pelo Decreto 6.017/2007, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a ter um instrumento com segurança jurídica para realizarem suas cooperações visando o enfrentamento de problemas comuns que exigem articulação e união dos atores para a sua solução. As atuações consorciadas são práticas que necessitam de publicização e apoio técnico e operacional para a sua realização.

Esperamos que a disponibilização do Guia contribua para a efetivação dos Consórcios Públicos como instrumentos para o fortalecimento e modernização da administração pública brasileira e possibilite a geração de cidades mais inclusivas e democráticas.

**CAIXA, o banco que acredita nas pessoas.**

**Jose Urbano Duarte**

**Vice-Presidente - Caixa Econômica Federal**

Nos últimos anos o Governo Federal ampliou consideravelmente os recursos para o desenvolvimento urbano notadamente por meio do PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida) e do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), possibilitando que Estados e Municípios acessem os recursos e promovam a melhoria da qualidade de vida da população.

A CAIXA está diante do desafio de auxiliar os gestores estaduais e municipais em transformar o volume de recursos disponibilizado em desenvolvimento econômico e social, possibilitando a geração de cidades mais inclusivas e democráticas.

Visando o fortalecimento administrativo e institucional dos municípios, a CAIXA vem promovendo ações de apoio na melhoria da gestão pública, como a criação de 71 Salas das Prefeituras nas Superintendências Regionais e de 58 Coordenações de Assistência Técnica Municipal nas Regionais de Sustentação ao Negócio Governo, a disponibilização do Portal da Universidade Corporativa da CAIXA para Estados e Municípios, a implantação do Programa de Capacitação do Gerente Municipal de Convênios e Contratos (GMC), a disponibilização de cursos presenciais por meio do Programa Nacional de Capacitação de Cidades em parceria com o Ministério das Cidades, a realização de mais de 3.000 oficinas ao ano de Assistência Técnica para os Municípios, entre outras ações.

A cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, por meio dos Consórcios Públicos, tem importância estratégica na consolidação do Estado brasileiro ao propiciar a institucionalização de um mecanismo de cooperação e de coordenação para encaminhar questões, que não podem se resolver no âmbito de atuação de um único ente federativo.

Como contribuição da CAIXA no apoio a modernização e o fortalecimento da capacidade de gestão pública municipal, foi elaborado o Guia de Consórcios Públicos, composto por três cadernos com temáticas complementares e direcionados aos gestores e técnicos municipais que efetivamente irão criar e operacionalizar o Consórcio Público.

Agradecemos a todos aqueles que contribuíram para a realização deste Guia.

## APRESENTAÇÃO

### GUIA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Este GUIA tem como objetivo apoiar as administrações municipais na tarefa de potencializar a cooperação entre os entes federados, visando equacionar problemas objetivos que se apresentam à administração pública, no acolhimento e atenção aos diferentes direitos das populações a que servem.

Esta oportunidade se apresenta a partir da arquitetura da Federação que emergiu da Constituição Federal do Brasil de 1988, que concebeu um Estado com mais democracia, mais desenvolvimento, menos desigualdade, menos pobreza, mais justiça e maior eficiência, estando este arranjo expresso em princípios constitucionais, que passam a demandar e orientar reformas profundas no Estado Brasileiro.

Trata-se de um processo em construção, expresso em leis infraconstitucionais promulgadas nas últimas duas décadas, as quais vão, paulatinamente, mudando padrões de gestão pública e criando novas formas de organização da ação do Estado.

Neste contexto, a cooperação entre os entes federados, por meio dos Consórcios Públicos, ganha importância estratégica, propiciando alternativas práticas e efetivas, para encaminhar questões que, em muitas



oportunidades, não podem se resolver no âmbito de atuação de uma única esfera da federação.

Perseguindo os desafios e oportunidades geradas por esta condição, o GUIA procura caracterizar a natureza e a dinâmica dos Consórcios Públicos, apontando as inúmeras possibilidades de execução de políticas públicas de forma consorciada.

São públicos do GUIA, portanto, Prefeitos, dirigentes municipais de políticas públicas de âmbito local, dirigentes de Consórcios Públicos, dirigentes das associações de municípios e demais interessados no assunto, aos quais se destinam os seguintes Cadernos:

#### CADERNO I

---

GUIA de Consórcios Públicos: O papel dos Prefeitos e das Prefeitas na criação e gestão dos Consórcios Públicos visa orientar os Prefeitos e as Prefeitas Municipais sobre a natureza dos Consórcios Públicos, sua capacidade e flexibilidade para executar políticas públicas, que demandam parcerias e cooperação entre entes federados.

Contém, sob uma perspectiva executiva, em plano estratégico, informações básicas sobre como constituir, manter e administrar um CONSÓRCIO PÚBLICO, pontuando aspectos políticos relevantes para a viabilidade de ações consorciadas entre entes da Federação, a partir da ótica do gestor local.



## CADERNO II



GUIA de Consórcios Públicos: O Papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na Criação e Gestão dos Consórcios Públicos reúne conteúdos técnicos relacionados à constituição de um CONSÓRCIO PÚBLICO. Ressalta a importância dos Conselhos Técnicos Regionais, como órgão de planejamento, formulação e controle da política regional, canal permanente de participação dos dirigentes municipais na gestão de políticas públicas compartilhadas. Indica formas da participação da sociedade na instância em constituição. Pondera sobre as questões jurídicas dos Consórcios constituídos antes da Lei 11.107 de 6 de abril de 2005, analisando as exigências que o novo diploma legal trouxe a essas organizações e o impacto da transformação dos antigos Consórcios Administrativos em Consórcios Públicos. Para subsidiar essa análise são apresentados quadros comparativos com as vantagens e desvantagens de cada opção que estão postas aos dirigentes de Consórcios. Traz, ainda, referências básicas sobre estrutura organizacional, planejamento, gestão contábil e financeira, recursos humanos, recursos materiais e outros temas específicos de gestão colegiada e cooperativa nos Consórcios. Ressalta princípios da ética na administração da coisa pública como elemento essencial de consolidação da Federação. Também apresenta nos seus anexos **Documentos de Referência**, projetos de lei e resoluções como indicativos para aqueles que vão organizar as etapas formais de constituição de um CONSÓRCIO PÚBLICO ou vão realizar a transformação da sua natureza jurídica.

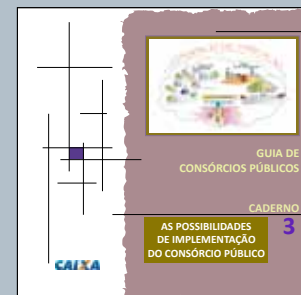
## CADERNO III

---

GUIA de Consórcios Públicos: As possibilidades de implementação do CONSÓRCIO PÚBLICO aborda as políticas públicas de responsabilidade dos municípios, apontando em cada área de atuação as possibilidades de ações consorciadas.

Compila experiências de Consórcios já constituídos para que Prefeitos, Dirigentes Municipais, Dirigentes de Consórcios e Profissionais da área pública possam conhecer e identificar possibilidades de atuar por meio de Consórcios Públicos. Nesse sentido, organiza as experiências que se desenvolveram antes e depois da promulgação da Lei 11.107 de 6 de abril de 2005, marco legal regulatório da gestão associada de entes federativos no Brasil. Traz, complementarmente, informações bibliográficas e referências de instituições públicas de ensino superior e pesquisa que tratam de temas relacionados aos Consórcios.

Com essa abordagem estruturada, que segmenta um tema complexo, a partir da atuação concreta de cada agente o Guia de Consórcios Públicos, espera contribuir para a consolidação de uma República Federativa mais efetiva na atenção aos anseios da sociedade brasileira.



Em cada caderno, ainda que com diferentes níveis de profundidade, dado os interesses específicos de cada público, o leitor encontrará informações sobre aspectos políticos, jurídicos, contábeis, financeiros, administrativos e de gestão dos Consórcios Públicos, sempre amparados por exemplos e textos de apoio para estudos mais aprofundados sobre o tema.

Quanto às referências sobre as situações em que o município pode se consorciar ou sobre os consórcios existentes, elas têm uma função de exemplificação, uma vez que não esgotam as inúmeras possibilidades que a criatividade dos gestores públicos alcançar, na busca de solução de problemas e do desenvolvimento dos diferentes potenciais de suas localidades.

## **AUTORES:**

**Sinoel Batista** é bacharel em Matemática, formado pela Faculdade Auxilium de Lins – SP, Mestre em Ciências pelo Programa de Integração da América Latina - PROLAM da Universidade de São Paulo - USP, Prefeito de Penápolis e Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Penápolis (CISA) no período de 1989 a 1992. Atua como consultor na área de formulação e gestão de políticas públicas.

**Rosangela Vecchia** é administradora pública, formada pela FGV-SP e advogada pela UNITOLEDO, Mestre em Direito pela Fundação Eurípides de Marília. É professora do Centro Universitário Toledo de Araçatuba e consultora em administração municipal.

**Marcelo Peron Pereira** é bacharel em Ciências Econômicas, formado pela Faculdade de Economia e Administração (USP). Atua como consultor na área de políticas públicas e implantação de programas socioeconômicos em projetos hidrelétricos.

**Maria Teresa Augusti** é pedagoga, consultora de gestão pública, modernização administrativa, desenvolvimento social e equidade. Presidenta do Instituto Florestan Fernandes (2000/10).

**José Luis Hernandez** é arquiteto e urbanista, formado pela Faculdade de Belas Artes de São Paulo; especialista em Gestão da Política de Assistência Social pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

**Carlos Alberto Bachiega** é arquiteto e urbanista, consultor credenciado pelo Ministério das Cidades, especialista na elaboração de Planos Diretores Participativos, Legislações complementares e Planos Municipais de Saneamento Básico.

**Regina Célia dos Reis** é doutora em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Possui mestrado e graduação em Ciências Sociais pela PUC/SP.

**Maria Mirtes Gisolf** é advogada pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Pós-graduada em Direito e Relações de Trabalho pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Diretora Jurídica do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, desde 2003.

**Neusa Marinho de Espindola** é contadora formada pela Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES-SP). Pós-Graduada em Formação de Gestores em Políticas Públicas pela Universidade de Franca (UNIFRAN-SP). Contadora da Prefeitura Municipal de Peruíbe-SP, responsável pela Gestão Orçamentária.

**Mauricio Maranhão Sanches** é arquiteto e urbanista formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), com pós-graduação em Gestão Urbano-regional pela UNISANTOS, gestão de políticas públicas pela UNIFRAN e extensão voltada à governança regional metropolitana pela UFABC com ênfase para a realização de consórcios. É arquiteto da Prefeitura de Peruíbe desde 2002 e coordenou a elaboração do Plano Diretor local em 2006.



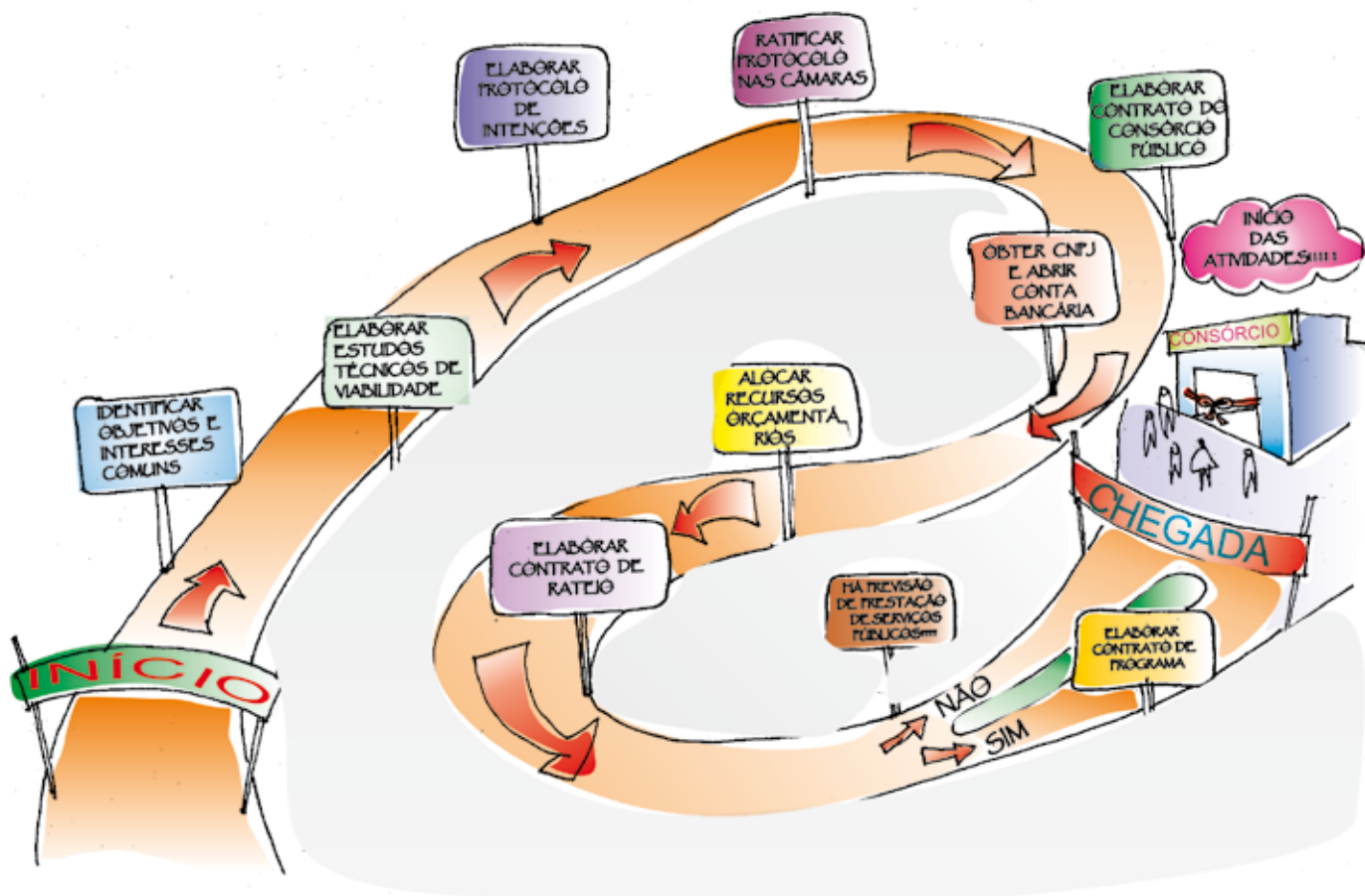
---

## ***Agradecimento***

*A equipe organizadora do Guia de Consórcios Públicos agradece de forma especial ao **Dr. Vicente Carlos y Plá Trevas**, Consultor da Presidência da CAIXA, pelas orientações e debates realizados no início do trabalho; e à **Dra. Paula Ravanelli Losada**, Assessora Especial da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, pela voluntariosa revisão de conteúdo e pelo constante incentivo para a realização do trabalho.*

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS.**

**SIGA A ROTA**





S

U

M

Á

R

I

O

## **1. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA 21**

Por que Consórcio Público? 23

Origens e características da Federação Brasileira 23

Fortalecimento das instâncias locais e regionais 25

Dinâmica Federativa: 25

Competências dos entes federados 27

A questão da divisão de competências 30

Financiamento das políticas públicas na federação brasileira 31

Federalismo e Cooperação 32

Subsidiariedade 34

Função Estratégica dos Consórcios 35

## **2. COMO OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS SURGIRAM? 37**

A Reforma do Estado no Brasil 37

Reforma do Estado e o Município 38

Os Consórcios como produto da Reforma do Estado 40

A formação dos Consórcios Intermunicipais "administrativos" 41

### **3. O QUE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PODEM FAZER? 46**

Gestão do lixo 50

Infraestrutura 51

Desenvolvimento econômico 52

Saúde Pública 52

Educação Pública 53

Assistência Social e inclusão socioproductiva 54

Segurança Pública 56

### **4. VANTAGENS DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS 58**

Exemplos de Consórcios 62

### **5. INSUFICIÊNCIAS DOS CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS 64**

### **6. A LEI 11.107 DE 2005 DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS 67**

### **7. ASPECTOS POLÍTICOS DA FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO 70**

O papel do Legislativo 71

### **8. COMO CONSTITUIR UM CONSÓRCIO PÚBLICO 73**

1ª Etapa – Identificação de objetivos e interesses comuns 73

2ª Etapa – Elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica 76

3ª Etapa – Definição e elaboração do Protocolo de Intenções (Documento de Referência – Vide Caderno II) 78

4ª Etapa – Assinatura do Protocolo de Intenções 79

---

5ª Etapa – Ratificação do Protocolo de Intenções	80
6ª Etapa – Elaboração do Estatuto do Consórcio Público	80
7ª Etapa – Assinatura do Estatuto do Consórcio Público	81
8ª Etapa – Adoção de providências complementares de caráter institucional visando à integração do Consórcio Público no âmbito da Administração Indireta	81
9ª Etapa – Obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária	84
10ª Etapa – Adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária	85
11ª Etapa – Medidas para o funcionamento do Consórcio:	85
<b>ANEXO ÚNICO - EXPERIÊNCIAS DE CONSORCIAMENTO</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>111</b>



## 1. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil pós-1988, parcela significativa dos indicadores de desenvolvimento foi produzida pela ação direta dos governos locais. A descentralização das políticas sociais para a esfera de competência do Município promoveu também a descentralização do debate político sobre as responsabilidades do Estado no que diz respeito aos problemas da sua população. A descentralização fez aproximar a agenda política do município da agenda política nacional. Temas como segurança pública, que

na maioria das vezes é de competência da esfera estadual, interferem na avaliação do desempenho do Prefeito. Assim, o poder local tem cada vez mais proximidade aos anseios de seus cidadãos e as políticas públicas descentralizadas reforçaram a capacidade dos governos locais de conduzir de forma socialmente justa o desenvolvimento.

Os Prefeitos conhecem bem as mudanças estruturais que ocorreram na sua localidade nas últimas décadas.



“Esta seção tem como referência a dissertação de mestrado em direito “Descentralização e Democracia. O Município Brasileiro na Constituição de 1988” de autoria de Rosangela Vecchia, defendida em 2008 no Centro Universitário Eurípides de Marília – Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha. Marília – SP.”

O cenário que eles encontram para exercer seu cargo majoritário, nem de longe lembra a vila com poucas competências e pouquíssimos recursos do passado. O Município hoje, além de ser prestador de inúmeros serviços públicos, executa políticas complexas e opera recursos financeiros importantes, ainda que nem sempre suficientes.

Estes recursos, assim como a totalidade dos aspectos da administração, são progressivamente mais disciplinados por legislação, assegurando-se ainda a participação da população no acompanhamento de cada política, por meio de seus Conselhos.

São vários instrumentos de aperfeiçoamento da gestão pública sob a lógica de consolidação da [república], aos quais os gestores públicos passaram a conviver particularmente ao longo das últimas duas décadas. A soma desses fatores indica que os Prefeitos e Prefeitas administram um conjunto de atividades desenvolvidas pelo governo local, sempre sujeito aos rígidos princípios da administração pública, da responsabilidade fiscal e do controle social. O Município mudou e o perfil do poder executivo municipal também.

Nesse cenário, os desafios gerenciais são imensos e um governo municipal comprometido com as questões sociais, o desenvolvimento local, a luta pela igualdade, a justiça, o combate à pobreza e a promoção da inclusão social terá um vasto campo de ação. Para governar, o Prefeito deverá organizar-se a partir das competências municipais; da burocracia do Estado; das políticas públicas descentralizadas; do mandato alcançado nas urnas; do plano de governo e; das necessidades da população.

Referindo-se à organização política de um Estado com vista a servir à coisa pública, ao interesse comum

## Por que Consórcio Público?



A descentralização tornou dinâmica a gestão dos municípios e esse contexto de novas e complexas atribuições motivou o surgimento dos Consórcios Públicos. Mas, a Federação Brasileira já não tem estrutura suficiente para realizar as funções do Estado? Com o Consórcio, cria-se mais uma instância federada? Ele é realmente necessário?

Do ponto de vista dos gestores públicos municipais, os Consórcios são fatos reais e concretos e em operação há várias décadas em muitas regiões do Brasil. Sua existência se justifica por inúmeras situações concretas onde a criação de uma pessoa jurídica de natureza regional é uma necessidade. O Consórcio auxilia os governos municipais na execução de sua missão constitucional, e essa necessidade é tanto maior quanto maior o papel que assume na prestação de serviços públicos.

## Origens e características da Federação Brasileira

O Brasil é Estado Federal — [uma federação] — em que os membros (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ocupam juridicamente o mesmo plano hierárquico. As diferenças entre um e outro ente da Federação estão nas diferentes competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal. A análise do federalismo brasileiro possibilita a compreensão de

### FEDERAÇÃO:

O termo Federação vem de foedus, foedoris e significa aliança, pacto. Está relacionado à idéia de unidades autônomas que por pacto criam um Estado.



que o modelo vigente no País é do tipo centrífugo, ou seja, organizou-se pela divisão de poder e de tarefas entre a esfera Nacional e as demais (Estados, Distrito Federal e Municípios), e não por agregação como, por exemplo, o modelo de federalismo vigente nos Estados Unidos. Esta análise possibilita ainda a compreensão de que o reconhecimento pelo processo constituinte de 1988, do município como ente da Federação, ocorreu como resultado do movimento pela descentralização político-administrativo, iniciado no final dos anos de 1960, fortalecido no processo de combate ao regime de exceção na ditadura, e em especial pelos resultados favoráveis à tese da descentralização alcançados nas eleições municipais e estaduais de 1982.

A descentralização e o seu contrário, a centralização, são comportamentos que dizem respeito à forma como se organiza o aparelho político-administrativo do Estado e que não podem ser encontradas em seu estado puro. São escolhas políticas que orientam a organização do Estado para uma ou outra direção.

A centralização indica a concentração em torno de um poder único, de onde emanam as decisões do Estado. A descentralização indica formas pulverizadas de exercício de poder, e espaços políticos múltiplos, onde são formuladas diferentes decisões que, no conjunto, compõem a organização do Estado.



## Fortalecimento das instâncias locais e regionais

No Brasil há a autonomia formal entre os entes federados, já que todas as unidades constituintes da Federação têm suas próprias Constituições e podem efetuar emendas livremente dentro de certos limites constitucionais. É preciso observar, contudo, que autonomia não se confunde com independência, pois todos obedecem ao comando constitucional.

**ESTADO DESCENTRALIZADO:** A Federação se organiza em torno de um novo desenho, proposto com a finalidade de ampliar a capacidade do Estado Brasileiro de responder às demandas da sociedade na sua diversidade e complexidade.

O desprestígio da forma centralizada de governo, vinculado às práticas da ditadura militar, legitimou as propostas de descentralização e deu força às teses municipalistas, que integraram o texto constitucional de 1988. A essas teses somou-se o argumento da redemocratização do país, reafirmando a adequação das formas descentralizadas às diversidades regionais e ao gigantismo do País.

Pesou, nesse sentido, a noção de que o [Estado descentralizado] teria maior possibilidade de adaptar suas políticas aos diferentes anseios e necessidades da população, dando a elas eficiência e eficácia. Quanto maior a independência do município em legislar sobre assuntos de seu interesse, mais adequadas seriam as normas e a atenção às necessidades das diferentes populações do País.

### Dinâmica federativa

O Federalismo é um sistema que permite a unidade na diversidade, visando manter a estabilidade social e a convivência entre identidade nacional e regional. Ele busca a articulação das partes do território e a conciliação dos interesses. O princípio da articulação é o da parceria, estabelecida e regulada por um pacto, que objetiva regular a divisão de poder entre os entes da federação, no caso brasileiro entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O nome Federação é atribuído a um Estado composto por entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio. A autonomia destes entes federados está prevista na Constituição Federal, que define um conjunto de competências ou prerrogativas que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central.

Como alguns exemplos de Estados federais podem ser citados a Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, o Canadá, os Emirados Árabes Unidos, a Índia, a Malásia, o México, a Nigéria, a Rússia, a Suíça e os Estados Unidos da América.

Dentre os Estados Federais, o Brasil é o único País em que o Município é reconhecido na Constituição como membro da federação. Dado às atribuições específicas, o município brasileiro é um elemento estratégico no desenvolvimento do País.

A distribuição de competências e de recursos entre os entes federados, somada aos mecanismos de transferências, determinam a dinâmica da Federação e podem ampliar ou diminuir a capacidade dos entes em responder às demandas sociais que são dirigidas a eles.

Cada esfera de governo tem algumas atividades sobre as quais toma as decisões finais, mesmo os municípios com pequeno espaço territorial e poder no desenho federativo brasileiro. Todos têm competências exclusivas, comuns e concorrentes e capacidade de legislar.

## **Competências dos entes federados**

A partir da afirmação de que o federalismo é um sistema que possibilita a unidade na diversidade, identifica-se na Constituição Federal um elemento típico do modelo brasileiro ao estabelecer os elementos de uma federação trina (relacionado à existência de três esferas de governo), ou seja, há na república um conjunto de competências que são exclusivas, e outras comuns à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios.

Tomando como exemplo a esfera municipal, é de sua responsabilidade a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a organização da política de Educação Infantil (creche e pré-escola) conforme dispõe o Parágrafo Segundo do Artigo 211 da Constituição Federal, assim como a organização do sistema de coleta e disposição final de resíduos líquidos e sólidos, entre outras políticas públicas.

Na esfera estadual, é de sua competência a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), bem como a estruturação da Política de Segurança Pública mediante a organização das Polícias Militar e Civil, entre outras políticas públicas.

Para a esfera nacional, entre outras atribuições, compete à cobrança do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), o Imposto de Renda da Pessoa Física/Jurídica (IRPF/PJ), além de organizar e manter em funcionamento as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), a Polícia Federal, a Agência Brasileira de Informações (ABIN), entre outras políticas públicas.

Ante estes princípios constitucionais, identifica-se a existência de competências que são exclusivas a um ente federado — cuja atribuição lhe foi estabelecida pela Constituição Federal — e somente este pode realizá-las, ou, visto por outra perspectiva, os demais membros da federação não são competentes para realizá-las.

Ainda sob este princípio, há as competências comuns, como o próprio nome diz, não são exclusivas deste ou daquele ente federado, pois é atribuição compartilhada entre as três esferas da Federação. Toma-se como exemplo a saúde, onde tanto o governo nacional, estadual e o municipal podem (e estão obrigados) a atuarem nesta política pública. A legislação infraconstitucional, em particular a Lei Orgânica da Saúde, é que define o que cada esfera tem como prioridade realizar. Assim, dado o tamanho, a diversidade e a complexidade do Brasil, a história ensinou aos gestores públicos que a melhor forma de gestão dos assuntos de política pública de saúde é a organização de um sistema de atenção, que além de garantir o pressuposto constitucional de universalização do acesso, seja articulado e estruturado de modo ascendente quanto aos níveis de complexidade.

Foi sob este pressuposto que emergiu o atual modelo de assistência do Sistema Único de Saúde (SUS) e, sob sua inspiração, os legisladores brasileiros organizaram os Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O modelo de assistência à educação também se estruturou sob este princípio de organização ascendente de complexidade. Nele, a Educação Infantil (creche e pré-escola)

é atribuição do Município e a responsabilidade pelo Ensino Fundamental é compartilhada de modo ascendente entre os Municípios e Estados. Já os anos finais, do sexto ao nono, é atribuição dos Estados, sem que os municípios estejam impedidos de participarem desta modalidade. O Ensino Médio e o Ensino Superior são atribuições comuns entre Estados, Distrito Federal e União. A Educação Inclusiva e a Educação de Jovens e Adultos são atribuições comuns entre as três esferas da Federação.

Diante dessas observações, é importante ressaltar que as competências comuns foram dispostas no arranjo federativo brasileiro de tal modo que constituíram complexos sistemas tendo em vista que a elas compete a organização de formas de atenção às complexas demandas da população brasileira. Assim pode-se dizer que o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o Sistema Nacional de Educação<sup>1</sup>, entre outros, são uma das grandes e inteligentes invenções do federalismo brasileiro.

As competências dos entes federados são classificadas como exclusivas, privativas, concorrentes, remanescentes e comuns, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988.

As competências exclusivas estão dispostas nos artigos 21 e 22 que enumeram os poderes da União. No artigo 22 estão descritas as competências privativas da União, ou seja, competências da União que podem ser delegadas aos Estados no poder de legislar em questões de

---

<sup>1</sup> Estabelecido pela Emenda Constitucional 59 de 11 de novembro de 2009.

atuação comum. As competências remanescentes descritas no artigo 25, § 1º e 2º asseguram aos Estados poderes para atuar em áreas que não foram determinadas explicitamente como de competência da União, nem do Município. E, por fim, as competências exclusivas dos municípios que estão estabelecidas no artigo 30.

As competências comuns, realizadas pelos entes federados, estão delimitadas no **artigo 23**. Em seu parágrafo único, é previsto que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 1988). As competências concorrentes, por sua vez, estão dispostas no **artigo 24**.

### **A questão da divisão de competências**

A análise da distribuição de competências entre os entes da Federação indica que inúmeras atribuições são comuns, outras concorrentes, criando assim situações de sobreposição. Trata-se, a rigor, de um sistema complexo de divisão de poder, o que demonstra a dificuldade do legislador constitucional em acomodar os anseios de descentralização, com as disparidades sociais, econômicas e políticas da Federação.

É possível, por esse sistema flexível, que a União, os Estados e Distrito Federal e os Municípios possam executar ações públicas em áreas de seu interesse, mesmo quando o ente federado —com quem ele divide a competência — não o faz.

A flexibilidade do sistema de divisão de competências também permite a cooperação entre os entes e o êxito do federalismo está na forma como se processam as relações entre os diversos níveis de governo, na articulação e divisão de competências.

### **Financiamento das políticas públicas na federação brasileira**

Cada ente da Federação tem fonte própria de recursos, sendo que os Estados e os Municípios têm participação nos impostos recolhidos pelo governo central, que são repassados automaticamente por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente.

Inegavelmente o modelo federativo brasileiro que emergiu dos debates da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, é bastante avançado quando comparado a outros países federados. Nele há previsão de inúmeros instrumentos de [concertação] dos conflitos que naturalmente coexistem no interior de uma Federação. Entretanto, para que estes entrem em operação, é necessária sua regulamentação por meio de legislação infraconstitucional que defina os contornos dos direitos e atribua responsabilidade ao Estado na sua materialização.

Concertação no sentido de regência de uma orquestra integrada por músicos que tocam distintos instrumentos e que sob coordenação e regência produzem harmonicamente alguns estilos de música. Concertação ainda no sentido de ajustar, criar concórdia em planos que envolvem assuntos de interesses coletivos.

Um dos temas, por exemplo, é a proposta de Reforma Tributária que procura o aperfeiçoamento na distribuição dos recursos financeiros ante as atribuições e competências entre os entes federados. O objetivo da proposta é o de assegurar equilíbrio de responsabilidades entre as esferas



da Federação quanto à garantia dos direitos de que são titulares cidadãos que habitam um espaço concreto e necessidades reais. A estes direitos estão vinculadas as demandas que envolvem assistência à saúde, acesso à educação, saneamento básico, habitação, transporte coletivo etc., cuja face mais visível do acesso (inclusão) ou inaccess (exclusão) se materializa nos territórios dos governos locais.

Este embate, assim como outros, ocorre como forma de a sociedade operar os ajustes necessários ao funcionamento da federação e, em particular, como mecanismo de assegurar a sustentabilidade do financiamento das atividades atribuídas a cada esfera de governo.

## **Federalismo e cooperação**

A realidade dos entes federativos tem apontado para a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação intergovernamental, a fim de reduzir as disparidades existentes e promover o desenvolvimento das regiões. Entretanto, a história da formação da Federação no Brasil não auxilia a prática cooperativa.

Existem muitas formas de estados federados no mundo contemporâneo. Cada Federação tem seu perfil delineado no seu ordenamento jurídico interno, perfil que pode ser alterado ao longo do tempo. O modelo de federalismo norte-americano é a experiência histórica de maior influência sobre o tema e inspirou as lideranças republicanas na formulação da República Federativa do Brasil.

Se a cooperação é um elemento fundamental para a dinâmica federativa e o processo histórico privou a Federação Brasileira dessa prática, a Constituição de 1988 tratou de recompor essa limitação, dando à cooperação entre os entes federados o status de um dever. Compõe os elementos dessa nova dinâmica: a divisão de competências, muito própria à realidade brasileira e o princípio da subsidiariedade.

A Federação Americana surgiu, historicamente, da união de estados soberanos que, abdicando de parcela de sua soberania, formaram nova pessoa jurídica de direito público. A União resultou de um difícil pacto, uma aliança forte em torno de objetivos comuns. Mas no Brasil, a Federação se forma por divisão e não agregação. A união de estados federados não fez parte do processo histórico brasileiro. Esse fato dificulta a cooperação, que é elemento constitutivo da convivência de unidades totalmente autônomas, que abrem mão de parte da sua autonomia, em nome de um projeto coletivo, para se constituir em um Estado Federado. Este processo, o de tornar-se membro da federação, determina que em o fazendo, obrigam-no a abrir mão de parte do seu poder como um ente natural e isolado e, estabelecendo e instituindo como prática (política) o dever da negociação, ou seja, a busca da decisão por consenso.

Em uma Federação que nasce por partição, como é o caso do Brasil, a relação do poder central com os entes federados é de concessão. O Governo Central divide com os Estados membros uma parcela de seu poder. No caso do Brasil, além da União e Estados, existe ainda a presença do Município que considerado como ente federado pela Constituição de 1988 detém parcela de poder. Trata-se, portanto, de processo de aprendizagem em construção das relações de cooperação no interior da República Federativa do Brasil.

## Subsidiariedade

O princípio de subsidiariedade<sup>2</sup> assegura que as tomadas de decisões ocorram tão próximas quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a empreender a nível comunitário se justifica relativamente às possibilidades oferecidas pelo nível nacional, regional ou local. Concretamente, trata-se de um princípio segundo o qual a União e os estados só devem atuar quando a sua ação seja mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível regional ou local — exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Este princípio está intimamente relacionado com os princípios da proporcionalidade e da necessidade, que supõem que a ação da União e estados não devam exceder aquilo que seja necessário para alcançar os objetivos pactuados no âmbito de um estado federado.

O processo político de democratização no Brasil foi fortemente influenciado pelo Princípio da Subsidiariedade, que trouxe a descentralização e a participação da população como temas fundamentais da reforma do Estado.

A ideia de subsidiariedade remete à intervenção do Estado a fim de atender aos indivíduos e à sociedade nas suas necessidades, mas limita essa mesma ação ao necessário sem destruir ou limitar as iniciativas das pessoas, dos grupos e da comunidade.

A subsidiariedade permite hierarquizar serviços, estabelecer acordos e pactos entre entes federados, sejam eles de mesma natureza ou não. Permite assegurar a proteção dos direitos sociais, mantendo e fortalecendo a existência das esferas da Federação, ou seja, um Município em alguns casos, ainda que pequeno é capaz de produzir serviços de forma mais eficaz do que as esferas centrais de governos.

<sup>2</sup> Tratado de Lisboa, disponível em [http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_pt.htm), acessado em 1º de setembro de 2010.

A subsidiariedade tem profunda adequação aos ideais federalistas à medida que permite a união em torno de interesses comuns e o respeito às identidades locais e regionais. O Princípio da Subsidiariedade orienta os limites da autonomia por um critério de justiça e liberdade e, ao atuar diretamente na divisão de competências entre os entes federados, é entendido como método democrático para conceber, executar e gerir políticas públicas.



### Função estratégica dos Consórcios

Recuperando as informações organizadas até aqui temos, como elementos que o Federalismo possibilita, a unidade na diversidade. Entretanto, é necessário o registro de que no Brasil são muitas as disparidades entre os entes federados que produzem e se caracterizam por inúmeras assimetrias. Tais disparidades se dão nos aspectos sociais, econômicos e culturais caracterizando as mais variadas e diferentes formas de desequilíbrios regionais e intrarregionais. Naturalmente que essas disparidades foram reproduzidas quando da atribuição ao nível local do conjunto de competências pela Constituição de 1988.

Este processo, cuja origem é o resultado de assimetrias federativas, foi determinante para que inúmeras competências permanecessem no texto constitucional como responsabilidades das três esferas de poder do Estado.

A subsidiariedade, como princípio ordenador da Federação Brasileira, é o elemento de inteligência a determinar qual ente realiza qual tarefa.

É neste contexto que o Consórcio Público emerge como figura estratégica, à medida que viabiliza ações de cooperação entre os entes federados e, por meio delas, potencializa a capacidade do setor público na execução de políticas que fornecem infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico e garantia dos direitos sociais.

## **2. COMO OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS SURGIRAM?**

A década de 1980, período em que o Brasil passou por grandes transformações políticas e econômicas, foi também a época em que os Consórcios entre municípios ganharam ênfase, estimulados pelas políticas de descentralização. Até então eram estruturas raras, quase desconhecidas. O surgimento efetivo dos Consórcios se dá no contexto da reforma do Estado, da redemocratização, do agravamento da crise econômica. Conhecer os fatos políticos e econômicos desse período auxilia a compreensão da natureza dos Consórcios Públicos.

### **A Reforma do Estado no Brasil**

Os processos econômicos, sociais e políticos das últimas três décadas determinaram mudanças estruturais no Estado brasileiro. A esse processo de reconstrução, composto por um conjunto de mudanças nas instituições públicas, os administradores chamam de Reforma do Estado no Brasil. Compreende medidas que abrangem dois importantes eixos: o econômico e o político.

No plano econômico, a Reforma é fenômeno fortemente influenciado pelo que foi denominado de globalização da economia nos anos de 1990 e pelas crises recorrentes das décadas de 1980 e 1990. No plano político, a década de 1980 traz o desafio da democratização, depois de 20 anos de ditadura militar.

O período da Ditadura Militar compreendeu o intervalo de 1964 — ano do Golpe Militar — até 1985, ano em que ocorreu a eleição indireta do Presidente Tancredo Neves e seu Vice José Sarney (eleitos apenas pelos integrantes do Congresso Nacional, Deputados Federais e Senadores). Em 1986, consolida-se o ingresso do País no rol de nações democráticas, mediante a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, assegurando em cláusulas pétreas um conjunto de direitos individuais e coletivos.



## Reforma do Estado e o Município

Os males da Nação brasileira demandavam superação. Uma nova arquitetura do Estado deveria enfrentá-los. Engendradas ao longo de

Remete à idéia de divisão de responsabilidades na execução das políticas públicas entre os entes (União, Estados / Distrito Federal e Municípios) que integram as três esferas da federação brasileira.

Democracia e garantia de direitos foram temas indissociáveis nos debates da Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1986. A certeza de que a democracia participativa seria capaz de fazer prosperar os direitos sociais, ordenando as atividades prestacionais do Estado, motivou o fortalecimento do poder local, a garantia de canais de participação da população e, as mudanças estruturais de descentralização das inúmeras políticas sociais, agora programadas para execução no município.

muito tempo materializam-se, em inúmeras áreas, propostas de mudança concebidas como propostas de Reformas: Sanitária para saúde; Urbana para a cidade, do Ensino para a educação, Tributária compatível com um novo [Pacto Federativo]; Política para a democracia, Administrativa para a máquina pública entre outras.

Muitos dos elementos constitutivos do Estado Democrático de Direito, dos direitos sociais e do novo pacto federativo que iriam compor a [Constituição de 1988] estavam sendo concebidos no período que antecede a eleição da Assembleia Nacional Constituinte de 1986. Contudo, a condição de país subdesenvolvido e a forte tradição autoritária e patrimonialista criam barreiras à implementação das Reformas.

Constitucionalmente garantidos, os direitos à saúde, educação, assistência social, habitação (assegurado posteriormente à reforma da Carta Constitucional de 1988), proteção da infância e adolescência, idosos e aos deficientes, entre tantos, passaram a figurar (sob o princípio da responsabilidade conjunta com a União, Estados e Distrito Federal) como atribuição pela execução, também aos governos locais, agora reconhecidos como entes federados, autônomos nos termos da Constituição Federal. De um poder responsável apenas pela conservação de ruas e





praças, transporte e limpeza pública, ou seja, atividades tradicionalmente ligadas à zeladoria, o município ganha status de prestador de serviços públicos nas áreas sociais.

## Os Consórcios como produto da Reforma do Estado

É nesse cenário de Reformas que os [Consórcios Administrativos] na área de gestão pública vão surgir. A Emenda Constitucional 1/69 já previa a possibilidade de cooperação entre entes da Federação por meio de convênios: Artigo 13, § 3º:..“a União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais”.

Previsão legal — Emenda Constitucional 1/69, supracitada — e visão da doutrina sustentaram a criação, já na década de 1970, de um número restrito de Consórcios Administrativos. Mas, foi em meados da década de 1980, com as primeiras medidas de municipalização de políticas públicas que eles começam a ser utilizados como aliados da descentralização. Em 1988 quando um novo pacto federativo é estabelecido e se fortalece a esfera local, os Consórcios Administrativos vão integrar o conjunto de mudanças estruturais nas instituições públicas do país.

Os Consórcios Administrativos foram considerados “acordos celebrados entre entidades estatais da mesma espécie ou do mesmo nível, destinados a realização de objetivos de interesse comum”.

## A formação dos Consórcios Intermunicipais “administrativos”



A Constituição de 1988 acolheu os municípios como entes federados, reconheceu a autonomia das esferas territoriais de poder e permitiu formas de cooperação entre os entes autônomos da Federação. A relação intergovernamental é uma característica comum de todas as federações, apesar das similaridades e diferenças existentes em cada modelo implantado.

Já existia previsão constitucional em 1969 e a doutrina jurídica<sup>3</sup> já reconhecia que entes federados e de mesma natureza poderiam se consorciar. A articulação entre governos municipais se colocou, então, como uma das alternativas para vencer os obstáculos que estes enfrentavam para atender as demandas mais urgentes da população. Obstáculos financeiros, técnicos, de gestão de escala produtiva para assegurar acesso e permanência aos serviços públicos, entre tantos outros.

<sup>3</sup> A previsão legal (EC 1/69) permitiu que Hely Lopes Meirelles, importante doutrinador no Direito Administrativo, conceituasse os convênios e os Consórcios Administrativos como acordos celebrados para a realização de objetivos de interesse comum. “Como não são pessoas jurídicas, não têm capacidade para exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, pelo que é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre seus interesses e realize seus objetivos, como desejado pelos consorciados”. Para o doutrinador, Convênios se realizam entre entidades e órgãos públicos de espécies diferentes e Consórcios se realizam entre entidades ou órgãos públicos e entidades privadas. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

A década de 1980 vê florescer as primeiras experiências bem-sucedidas de cooperação intermunicipal, determinados municípios buscaram mecanismos de fortalecimento do governo local a partir de ações políticas regionalizadas, sob o entendimento de que a realidade impunha desafios difíceis de serem suplantados individualmente.

Considerando as novas atribuições e maiores competências em relação às políticas sociais descentralizadas, muitos municípios se articularam, constituindo Consórcios Intermunicipais, com objetivo de ampliar sua capacidade de gestão e disponibilidade de recursos, para melhor prestar os serviços de saúde, desenvolvimento urbano, tratamento de lixo, saneamento e planos de preservação ambiental, promover o desenvolvimento econômico regional.

Várias experiências de Consórcios tiveram início, embora tendo sido consideradas meros pactos de cooperação, de natureza precária e sem personalidade jurídica, assim como os Convênios. Fóruns regionais, comitês temáticos e Consórcios vão assumindo papéis dos entes federados, complementando e/ou antecipando execução de ações que aguardavam regulamentação de artigos da nova carta constitucional com vistas a refinar o pacto federativo.

Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE) – MUNIC<sup>4</sup>, de 2009 (**Tabela 1**) abaixo, indicam a quantidade de Consórcios por áreas de atuação anunciando que, na maioria dos casos, estes foram criados para a gestão de políticas públicas. Em 2009, as informações da MUNIC indicaram que das nove políticas públicas que mobilizam a organização dos Consórcios, saúde, educação e habitação são as que lideram o ranking, seguidas por desenvolvimento urbano, cultura, turismo, emprego e/ou trabalho e por último transporte.

**Tabela 1: Municípios, total e com existência de Consórcio Público (Intermunicipal, Estadual e/ou Federal) intermunicipal segundo o tamanho da população para o Brasil em 2005**

Faixas de População por municípios	Total de municípios no Brasil									
		Saúde	Educação	Habitação	Desenv. Urbano	Meio Ambiente	Cultura	Turismo	Emprego e/ou Trabalho	Transporte
	5.565	3,813	2,675	1,993	1,769	1,629	1,227	939	757	601
Até 5.000	1,257	925	435	313	305	231	136	152	81	90
De 5.001 a 10.000	1,294	909	503	377	318	340	233	179	115	131
De 10.001 a 20.000	1,370	909	678	467	395	367	274	207	170	153
De 20.001 a 50.000	1,055	670	603	443	419	397	317	212	170	124
De 50.001 a 100.000	316	232	197	184	153	146	136	101	94	43
De 100.001 a 500.000	233	152	184	171	153	121	108	72	103	41
Acima de 500.000	40	16	35	38	26	27	23	16	24	19

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

<sup>4</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. Com a edição de 2009, o IBGE divulga os resultados da pesquisa realizada junto às prefeituras dos 5.965 municípios brasileiros. Os dados são agregados por classes de tamanho da população, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Contemplam todos os temas abarcados pela pesquisa desde 1999, quando de sua primeira edição, além de outros inéditos, tendo como norte a atualização permanente e a ampliação do conjunto de variáveis investigadas ao longo dos anos. Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>.

Ainda com base nos dados<sup>5</sup> na Pesquisa MUNIC, a distribuição dos Consórcios entre municípios segundo as regiões do país evidencia que essa prática é mais comum no Sudeste, Nordeste e Sul (pela ordem) e menos intensa nas regiões Centro e Norte. Os detalhes podem ser observados na **Tabela 2**, abaixo.

Faixas de População por municípios / Unidades da Federação	Total de municípios no Brasil									
		Desenv. Urbano	Emprego e/ou Trabalho	Educação	Cultura	Turismo	Habitação	Transporte	Saúde	Meio Ambiente
<b>Brasil</b>	<b>5,565</b>	<b>1,769</b>	<b>757</b>	<b>2,635</b>	<b>1,227</b>	<b>939</b>	<b>1,993</b>	<b>601</b>	<b>3,813</b>	<b>1,629</b>
<b>Norte</b>	449	135	59	225	89	45	120	45	214	103
<b>Nordeste</b>	1,794	433	229	801	351	157	633	122	766	371
<b>Sudeste</b>	1,668	610	238	800	438	448	539	208	1,368	605
<b>Sul</b>	1,188	371	139	531	250	216	420	130	1,117	373
<b>Centroeste</b>	466	220	92	278	99	73	281	96	348	177

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Em 1990, a legislação do Sistema Único de Saúde (SUS) prevê expressamente a existência dos Consórcios Públicos, por meio da Lei 8.080 e Lei 8.142, que compõem os marcos legais da Política Pública de Saúde.

<sup>5</sup> Para a correta confirmação da quantidade de municípios envolvida em alguma atividade de consorciamento (intermunicipal, estadual e federal), seria necessário um levantamento nacional atualizado de todos os consórcios do Brasil. Os dados da Fundação IBGE, Pesquisa MUNIC base 2009, apresentam divergências ante os levantamentos realizados por instituições de ensino e pesquisa localizados nos diversos Estados. Apesar das divergências os autores resolveram a MUNIC como referência, dado sua abrangência nacional.

Não é difícil compreender porque a Política Pública de Saúde apresenta o Consórcio na organização do SUS. Um dos princípios fundamentais do Sistema Único é a hierarquização dos serviços, uma vez que o município sozinho não consegue atender às demandas dos usuários em sua totalidade e complexidade. Mesmo municípios bem equipados necessitam dialogar com municípios menores que demandam serviços de maior complexidade. O Consórcio adapta-se perfeitamente às necessidades de organização do modelo assistencial preconizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de modo a evitar o encaminhamento das demandas dos municípios menores para os maiores, por serviços de atenção primária de saúde, uma vez que esta é uma atribuição e responsabilidade básica de todos os municípios, que independentemente do tamanho e da condição financeira, devem prover esta modalidade de assistência.

### 3. O QUE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PODEM FAZER?

Antes de responder à pergunta que nomina esta seção é necessário responder primeiro a outra: O que são consórcios públicos?

De acordo com as definições estabelecidas pelo Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, Consórcio Público é 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.



A associação dos entes federados na formação de Consórcios Públicos pode ocorrer mediante a participação de entes de uma mesma esfera de governo. Esta envolve a participação apenas de municípios, ou de estados e o Distrito Federal. Pode ocorrer também a constituição de Consórcios Públicos com a participação de entes das três esferas de governos da federação, ou seja, municípios, estados e Distrito Federal e a União. Entretanto, conforme estabelece

o Artigo 36 do Decreto Federal 6.017, a União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

#### Consórcio Público envolvendo apenas a participação de Municípios:

MUNICÍPIO 1

MUNICÍPIO 2

MUNICÍPIO 3

MUNICÍPIO ...

#### Consórcio Público envolvendo apenas a participação de Estados:

ESTADO 1

ESTADO 2

ESTADO 3

ESTADO...

#### Consórcio Público envolvendo apenas as participações de Municípios, Estados e a União:

UNIÃO

ESTADO 1

ESTADO 2

ESTADO 3

ESTADO 4

ESTADO 5

ESTADO ...

MUNICÍPIO 1

MUNICÍPIO 2

MUNICÍPIO 3

MUNICÍPIO 4

MUNICÍPIO 5

MUNICÍPIO ...



Trata-se de importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre os Municípios e os Governos do Estado, do Distrito Federal e da União, para desenvolvimento de projetos, obras, serviços e outras ações destinadas a promover, melhorar e controlar as ações relativas às suas finalidades específicas.

Os Consórcios Públicos também podem se constituir num importante espaço de diálogo e fortalecimento das relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, articulando parcerias, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres ou similares, facilitando o financiamento e a gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos.

Por meio do Consórcio Público, os municípios de territórios contíguos ou não podem estabelecer um planejamento regional estratégico, mapear conjuntamente as suas demandas, eleger suas prioridades e prestar assistência técnica, visando elaborar projetos integrados, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos e realizar a gestão dos contratos e convênios.

**Para ilustrar, imagine uma situação como esta:**

Três municípios captam água ao longo de um determinado rio que passa por seus territórios. Os três Municípios tratam seus esgotos e têm um alto padrão técnico na área do saneamento. Mas um quarto Município,

localizado rio acima, joga o esgoto in natura no rio. O quarto Município tem condição financeira pior, padrão técnico ruim e acumula problemas na área de saneamento.

Sem resolver o problema do quarto Município não há solução para os demais. As margens do rio já perderam boa parte da mata ciliar, as perspectivas não são boas e todos os quatro municípios dependem do rio.

Para complicar, o rio está localizado na fronteira que divide dois Estados. Pronto, agora temos quatro Municípios e dois Estados, com um problema comum. O rio não começa e termina respeitando limites administrativos dos territórios, nem dos Estados. A solução pode ser muito mais rápida e eficiente se todos os entes federados envolvidos se mobilizarem para atuar de forma conjunta no problema. A ação consorciada permite que sejam compartilhados recursos e potenciais existentes em cada ente.

Os Consórcios Públicos de fato respondem à necessidade de se criar uma instância regional para execução de políticas públicas, de difícil solução apenas no ambiente local. O problema a ser resolvido produziu o desenho de um novo “território”, uma “região” onde atuam mais de um ente federado.

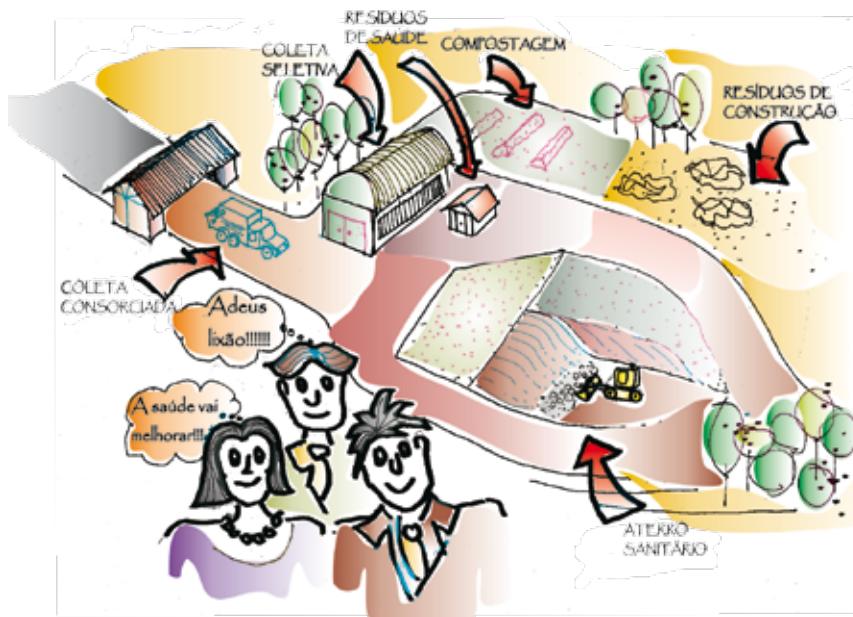
A política regional, portanto, poderá ser estabelecida em diversas áreas, de acordo com as necessidades dos entes federados.

Como forma de facilitar a compreensão sobre as alternativas de consorciamento, veja outras possibilidades:

## Gestão do Lixo

A rigor, o “problema” do lixo está inserido em uma área mais ampla de gestão das políticas públicas caracterizada pelas ações do campo da Gestão Ambiental e do Desenvolvimento Urbano. Indiscutivelmente, a gestão dos resíduos (sólidos e líquidos) converteu-se nos últimos anos em um dos mais sérios problemas para os gestores públicos municipais. O fenômeno da urbanização e conurbação colocam o tema como alta prioridade na agenda, cujo enfrentamento demanda articulação de ações em nível regional, e com a participação do Estado, da União, da iniciativa privada e da sociedade. O lixo é assunto que envolve todos os setores da economia e sua cadeia de produção perpassa toda a sociedade e, portanto, a identificação das soluções passa por todos os envolvidos.

O Consórcio Público responde adequadamente a este desafio, pois sua estrutura é uma das poucas instituições com personalidade jurídica pública que possibilita a interação e a participação de todos estes atores. Um Consórcio Público, com atuação neste tema específico, pode atuar também na promoção do desenvolvimento urbano e habitacional; na produção



de ações de requalificação urbana com inclusão social; na articulação e fortalecimento das atividades de controle e fiscalização das ocupações de áreas de mananciais, assegurando a participação da sociedade civil no processo de monitoramento; na atuação para implantação de sistema integrado de gestão e destinação final de resíduos sólidos.

## Infraestrutura



A produção de infraestrutura para o desenvolvimento é tarefa primordial do poder público. A integração dos sistemas de transportes entre municípios e com as demais regiões, o aprimoramento do transporte coletivo urbano municipal, regional e metropolitano é tarefa de interesse prioritário da população.

A construção, articulação e interligação de sistemas de drenagem urbana, a gestão dos recursos hídricos, por outro lado, são alguns exemplos de atividades que para muitos municípios é tarefa praticamente impossível de resolver isoladamente.

## Desenvolvimento econômico

Há algum tempo o debate sobre as estratégias e alternativas de desenvolvimento seja local, regional, macrorregional ou nacional deixou de ser uma atividade exclusiva ou intrínseca às responsabilidades da esfera nacional do Estado brasileiro. No Brasil de hoje, debater o tema é tarefa de todos — em particular dos municípios —, uma vez que é em seu território que se materializam os resultados das decisões macroeconômicas, tomadas nos âmbitos centrais de governo. Algumas das ações que podem ser adotadas para fortalecer as vocações econômicas locais/regionais são: o fortalecimento e a modernização de setores estratégicos para a atividade econômica regional; a implantação e/ou fortalecimento de parques tecnológicos; concepção e implementação de políticas de incentivo às micro e pequenas empresas, são algumas das inúmeras ações que podem ser adotadas para fortalecer as vocações econômicas locais/regionais.



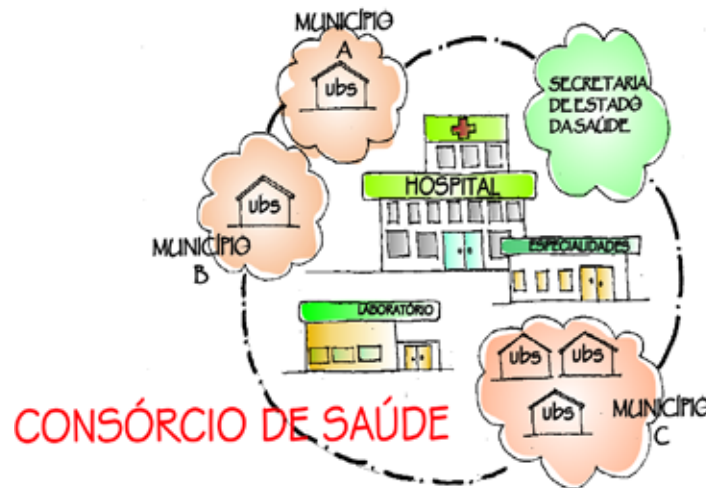
## Saúde Pública

Como já visto anteriormente, um dos princípios fundamentais do SUS é a hierarquização dos serviços de modo ascendente, ou seja, a infraestrutura para a produção da assistência básica é descentralizada e capilarizada, de modo a constituir as portas de entrada (e de acolhimento) dos usuários.

Os serviços de média (ambulatórios de especialidades), alta (atenção hospitalar, cirurgias) e altíssima (transplantes) complexidade devem ser

organizados e dispostos como referência no território/região. Quanto menor o município, maiores serão as suas dificuldades de prover os serviços

de média e alta complexidade. Entretanto, seus usuários são portadores do direito à totalidade e complexidade do atendimento, quando necessitarem.



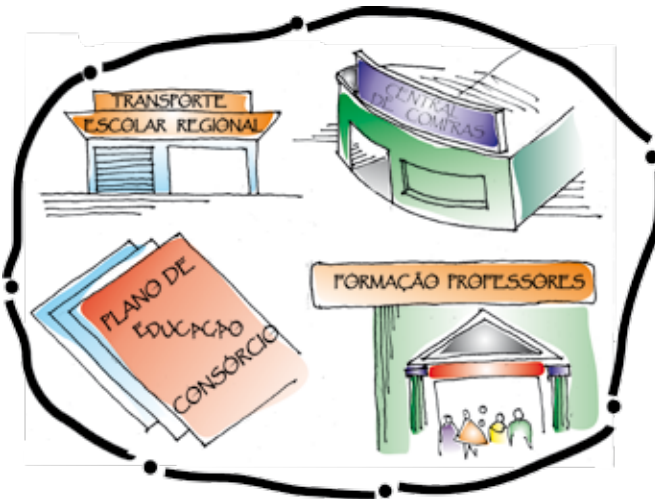
O Consórcio Público possibilita, entre outros: a organização de redes regionais integradas para garantir assistência em diversas especialidades, envolvendo os equipamentos municipais e estaduais das regiões; a ampliação da oferta de leitos públicos e o acesso às redes de alta complexidade e especialidades médicas;

o fortalecimento do sistema de regulação municipal e regional; o aprimoramento dos sistemas de vigilância em saúde; entre várias outras ações e atividades.

## Educação Pública

São várias as possibilidades de articulação de ações estratégicas para o desenvolvimento da política educacional. São alguns dos exemplos possíveis de consorciamento: organização dos Sistemas Municipais de Ensino, Planos de Cargos, Carreiras e Salários; implantação dos Sistemas Municipais tendo como missão o desenvolvimento de estratégias regionais para ampliar o

acesso à creche e pré-escola, e eliminar a evasão e retenção nas modalidades de Ensino Fundamental e Médio; desenvolvimento de estratégias para a concepção e a implantação de modelo de educação inclusiva de modo transversal a todas as modalidades de ensino; produção ou compra de alimentos para a merenda escolar; formação, educação continuada e capacitação de professores; aquisição de equipamentos de usos comuns; entre outros.



## Assistência Social e inclusão socioproductiva

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro está entre os dez maiores do mundo (2009), entretanto a concentração de renda, a desigualdade, a pobreza, a marginalidade e a exclusão social são fatos que caracterizam o modelo de desenvolvimento do País. Cada vez mais os Municípios estão sendo convidados a enfrentar a face mais visível do problema, particularmente a pobreza, a exclusão social e a marginalidade. Não há como enfrentá-los sem fortalecer a capacidade de gestão da política de assistência social por meio do empoderamento da capacidade de diálogo intermunicipal e interinstitucional; da formação e capacitação de recursos humanos (técnicos e gestores), com vistas à atuação na rede assistencial pública/privada,



com ênfase no fortalecimento da proteção à família; do fortalecimento da 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; da organização das políticas de garantia de direitos humanos, combate e prevenção à intolerância às crianças e adolescentes, idosos, gênero, raça/etnia e pessoas com deficiência, assim como a lésbicas, gays, bissexuais e transexuais, entre outras ações. O Consórcio Público é

ferramenta adequada para a articulação de ações desta natureza e, ainda, para adoção de estratégias comuns de apoio à instalação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS); na organização de estratégias comuns de apoio para instalação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA) e dos Conselhos Tutelares.



## Segurança Pública

A Segurança Pública ao longo dos últimos anos tem ocupado grande parte da agenda de conflitos que os governos locais têm a seu encargo resolver, demandando, em muitas ocasiões, o encaminhamento de soluções junto aos governos Estadual e Nacional. Isoladamente é tarefa mais que complexa para os municípios. Por isso, o Consórcio Público pode auxiliar: no desenvolvimento de atividades regionais de segurança pública, capazes de integrar as ações policiais nos níveis municipal, estadual e federal, com ações de caráter social e comunitário, tendo por meta reduzir os níveis de violência e criminalidade; na integração das ações de segurança pública regional à rede de serviços de assistência e inclusão social, requalificação profissional dos servidores públicos por meio de cursos e treinamentos, campanhas e ações de prevenção, mediação de conflitos e promoção da cultura de paz; na atenção específica à segurança dos equipamentos públicos destinados a atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer, garantindo o direito à sua utilização; na organização de estratégias de formação integrada em segurança urbana, com matriz curricular integrada e única para região envolvida, entre outras.



No Caderno III do Guia de Consórcios Públicos há um estudo mais detalhado dessas possibilidades, bem como uma apresentação mais ampla de várias políticas públicas. Lá estão descritas as políticas públicas diretamente relacionadas ao Município e as possibilidades de executá-las por meio de Consórcios Públicos. O Caderno em questão traz ainda referências de Consórcios já constituídos e instituições que se dedicam ao tema.

## 4. VANTAGENS DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Um Consórcio Público constitui-se em função de necessidade específica, porém, comum a mais de um ente da federação. Há sempre uma motivação concreta que o Consórcio resolve melhor do que um ente isolado, seja ele Município, Estado ou mesmo a União.

Sua constituição enfrenta, contudo, problemas cuja solução demanda múltiplos esforços, comprometimento de vários atores e articulação permanente entre eles. As vantagens, portanto, estão na natureza da “pessoa jurídica”, cuja principal característica é possibilitar ação cooperada, compartilhada e efetiva entre entes federados.

Quando da promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 que regulamenta os Consórcios Públicos, vários argumentos utilizados apontavam para as vantagens do consorciamento entre os entes da Federação, valendo citar a título de exemplo (LOSADA, 2008):

- ✓ instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento;
- ✓ permitir a descentralização de recursos técnicos e financeiros e promover a regionalização e territorialização de políticas públicas;



- ✓ promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e do Governo Federal;
- ✓ agilizar a execução de projetos, baratear custos; dar maior transparência à aplicação de recursos públicos e
- ✓ ampliar a capacidade contratual dos Consórcios Públicos, inclusive na captação de recursos.

Dos argumentos utilizados em defesa da nova Lei pode-se inferir a importância estratégica dos Consórcios Públicos para a consolidação de uma nova Federação, ancorada na cooperação (em oposição à competição) e no desenvolvimento (em oposição ao crescimento) — o GUIA voltará a este assunto logo mais adiante.

Os Prefeitos e autoridades municipais que já tiveram experiências em ação consorciada costumam ressaltar que o Consórcio:

- ✓ 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 comprometimento da implantação das políticas;
- ✓ cria formas concretas de intermediação entre as ações dos níveis centrais (Estado e União) com as realidades das Administrações Municipais;
- ✓ resolve problemas regionais sem se limitar às fronteiras administrativas;
- ✓ assegura agilidade na elaboração de diagnósticos e ações de governo, necessárias 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 idéias, 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 às Prefeituras menores, que assim podem receber apoio das Prefeituras que dispõem de melhor infraestrutura;
- ✓ possibilita 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, para elaboração e financiamento de projetos.

Pelo que se vê não são poucas as vantagens! A constituição de um Consórcio Público amplia a capacidade de gestão pública, potencializa as ações e favorece o atendimento das demandas da população.

É preciso lembrar, entretanto, que não basta criar um Consórcio Público para os problemas se resolverem de imediato. A concretização de políticas públicas regionais é, sobretudo, resultado da vontade política dos representantes do poder público e será tanto mais fortalecida quanto mais amplo for o seu diálogo com a sociedade civil.

## **Exemplos de Consórcios**

A título de exemplos, o GUIA apresenta no **Anexo Único** algumas experiências de consorciamento, sem entrar no mérito da eficiência, eficácia ou sucesso das gestões realizadas por seus dirigentes.

Como poderá ser verificado nos exemplos contidos no referido Anexo, existem muitos Consórcios constituídos no Brasil. Não há, até o momento, um levantamento preciso acerca da quantidade deles, entretanto, é possível supor que a maioria seja formada apenas por Municípios e suas constituições ocorreram antes da promulgação da Lei 11.107/05.

**No Caderno III** do Guia de Consórcios Públicos há um levantamento de mais de quatrocentas referências distribuídas em todo território nacional, que podem ajudar a compreensão do que está em curso no País, por meio de exemplos deste tipo de cooperação entre Municípios.

A Lei dos Consórcios Públicos, como o novo marco legal que regulamenta os arranjos entre entes federativos no Brasil, eliminou a insegurança jurídica que existia até então e potencializou a cooperação federativa, ampliando a capacidade contratual dos Consórcios Públicos e a possibilidade captação de recursos.



## 5. INSUFICIÊNCIAS DOS CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS

A previsão legal para a constituição de Consórcios Administrativos existe desde 1969. As primeiras unidades foram consideradas: *“acordos celebrados entre entidades estatais da mesma espécie ou do mesmo nível, destinados à realização de objetivos de interesse comum”*.

No contexto dessa legislação do final da década de 1960 não era possível a organização de uma Pessoa Jurídica de Direito Público para realizar tarefas típicas de entes federados, como por exemplo: contratar funcionários, adquirir insumos, equipamentos, máquinas, produzir serviços de interesse comum etc. As primeiras soluções foram resolvidas mediante a criação de Consórcios sem personalidade jurídica, ou, quando esta estratégia inviabilizava-se, muitas vezes adotava-se a alternativa de execução por meio de ente estatal vinculado ao município-sede do Consórcio.

Outra solução foi consolidada já na década de 1980, com os municípios consorciados criando uma personalidade jurídica de Direito Privado, na maioria dos casos uma Associação Civil sem fins lucrativos. **A maioria dos Consórcios existentes na atualidade foi criada antes do advento da Lei 11.107 de 2005 e tem esse formato.**

Assim, no contexto da legislação anterior os Consórcios Administrativos tinham as seguintes características:

- ✓ igualdade jurídica de todos os signatários;
- ✓ ausência de vinculação contratual, podendo qualquer partícipe denunciá-lo livremente, mantidas as vantagens e responsabilidades existentes até o momento em que ele denunciar;
- ✓ liberdade de ingressar e de se retirar;
- ✓ possibilidade de adesão de outros partícipes;
- ✓ inexistência de obrigações recíprocas, pois os interesses são coincidentes;
- ✓ inexistência de sanções de inadimplência;
- ✓ necessidade de autorização legislativa.

### **Os principais problemas que passaram a surgir foram:**

- ✓ ausência de Personalidade Jurídica, ou, criação de pessoa jurídica de direito privado para realizar atividades de interesse público;
- ✓ fragilidades pela falta de fundamentação legal;
- ✓ lacunas que geraram conflitos de natureza jurídica;
- ✓ insegurança jurídica que tem ameaçado a consecução de seus fins.

Ante as circunstâncias acima indicadas, vários problemas começaram a surgir e chamaram a atenção, primeiro, do Poder Judiciário e, em seguida, dos Tribunais de Contas. Ambas as instituições identificaram a existência de vínculos precários nesses Consórcios Administrativos, que apesar de se constituírem enquanto pessoa jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, haviam sido concebidos com o fim específico de operar, agir, atuar e trabalhar sustentadas por recursos públicos. Esta dimensão está expressa nos elementos de sua paternidade: elas foram constituídas exclusivamente por entes públicos. Entre as inseguranças jurídicas desses vínculos precários estavam: o livre poder de renúncias dos membros e a fragilidade das cláusulas reparatórias de prejuízos.

Ao mesmo tempo inúmeras políticas de governo (municipalização da saúde, da merenda escolar, entre outras) estimulavam a constituição de Consórcios. Leis infraconstitucionais — particularmente a Lei Orgânica da Saúde — que regulamentavam políticas públicas em diferentes áreas recomendavam a formação de Consórcios Intermunicipais.

Os conflitos gerados pelas lacunas jurídicas ganharam uma ampla dimensão. Cada Estado com seus Tribunais de Contas, seu Ministério Público e seus mecanismos de controle do dinheiro público muitas vezes estabeleciam um tratamento específico à figura do Consórcio. A demanda pela regulamentação dos Consórcios aumenta e, finalmente em 2005, tem-se a promulgação da Lei 11.107 que estabelece um novo marco legal para os Consórcios Públicos.

## 6. A LEI 11.107 DE 2005 DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS



Entre os motivos que justificam a nova Lei pode-se apontar a necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo, assim como de solucionar a carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, ampliando seu alcance e efetividade e, otimizando a aplicação dos recursos públicos.

Observa-se, por fim, a necessidade de completar a lacuna legislativa, oferecendo segurança jurídica e possibilidades de planejamento e atuação de médio e longo prazo, nas ações de cooperação entre os entes federados.

*Os objetivos principais da Lei dos Consórcios Públicos são (LOSADA, 2008):*

- ✓ *fortalecer o Federalismo Cooperativo e consolidar a engenharia institucional do Estado brasileiro, objetivando promover uma maior articulação e coordenação entre as três esferas de governo;*

- ✓ *viabilizar mecanismos e instâncias de negociação e cooperação entre os entes federados;*
- ✓ *instrumentalizar os entes federados para operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento;*
- ✓ *promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e do Governo Federal;*
- ✓ *conciliar desigualdades regionais e crescimento econômico.*

*No que se refere à natureza da pessoa jurídica, a nova Lei prescreve que os Consórcios Públicos podem se constituir como (LOSADA, 2008):*

- ✓ *pessoa jurídica de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, espécie de autarquia interfederativa;*
- ✓ *pessoa jurídica de direito privado, sendo a mais comum a forma de Associação Civil sem fins econômicos.*

*Independentemente de sua natureza jurídica, o Consórcio Público será regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal e integrará a administração indireta de todos os entes da Federação. Medida que favorece (LOSADA, 2008):*

- ✓ *o controle sobre os recursos públicos colocados à disposição da cooperação intergovernamental, seja pelos Tribunais de Contas, seja pelo Ministério Público;*
- ✓ *a contratualização entre os entes consorciados no ato da formação, da extinção ou da retirada de um dos entes consorciados;*
- ✓ *a formalização das contribuições financeiras e as responsabilidades assumidas por meio do contrato de rateio e, por fim;*
- ✓ *maior segurança jurídica ao Acordo de Cooperação Federativa.*

## 7. ASPECTOS POLÍTICOS DA FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

O processo de constituição de um Consórcio Público implica a definição clara dos objetivos e interesses comuns dos entes federados que irão se consorciar.

O pacto entre os entes que irão se tornar membros do Consórcio ocorre em torno de um ou mais objetivos comuns. A cooperação e o consenso nesses casos é o que sustenta a criação do Consórcio, pois sem um objetivo comum ou tendo um objetivo imposto por um dos entes consorciados, o Consórcio terá dificuldade de se manter.



O ato de consorciar-se representa uma atividade política típica que exige processo de negociação, articulação e pactuação entre os representantes do poder executivo e os gestores da(s) política(s) pública(s) de cada ente consorciado.

## **O papel do Legislativo**

O acordo celebrado no Protocolo de Intenções entre os poderes executivos de cada ente a se consorciar deverá ter aprovação das respectivas casas legislativas.

O rito de tramitação de um projeto de lei pelo parlamento está estabelecido pelos Regimentos Internos das casas legislativas sejam estas uma Câmara Municipal ou uma Assembleia Legislativa, ou Congresso Nacional.

Ao enviar uma Mensagem<sup>6</sup> ao Poder Legislativo justificando a necessidade de aprovação do Projeto de Lei de Ratificação dos termos do Protocolo de Intenções do Consórcio Público, o Poder Executivo deve organizar o conteúdo de modo a eliminar as principais dúvidas dos parlamentares sobre o tema, quando estes estiverem deliberando sobre a matéria.

Os termos adotados na mensagem de apresentação dos objetivos previstos no Protocolo de Intenções a serem alcançados no consorciamento com outros entes federados e os vínculos destes com os interesses das comunidades envolvidas, devem ser simples e didáticos. Quanto mais claros, melhores serão as condições para os parlamentos (das esferas de governo que organizam o Consórcio Público) analisarem e emitirem sua manifestação quanto à aprovação do Projeto de Lei. É desejável que, previamente ao envio do Projeto de Lei ao parlamento o Prefeito e sua

---

<sup>6</sup> Mensagem é o documento que o Chefe do Poder Executivo apresenta e justifica a solicitação de autorização do Poder Legislativo para a matéria em questão.



equipe assessora, realizem encontros com os parlamentares com a missão de esclarecer as dúvidas dos parlamentares.

As diferenças político-partidárias tendem a ser diminuídas e transformadas em força motora dos objetivos comuns quando o debate é construído de forma a assegurar acesso pleno às informações que estruturam a proposta em discussão e construção dos Consórcios Públicos. Os Consórcios parecem recompor uma das grandes vantagens da forma federativa de organização do Estado, e são elementos fundamentais da dinâmica política de um Estado onde a democracia consensual vem organizando a Federação a partir da sua base.

## 8. COMO CONSTITUIR UM CONSÓRCIO PÚBLICO

Nesta seção serão indicadas de forma sintética as principais etapas de constituição de um Consórcio Público. O detalhamento completo está contemplado no **Caderno II do Guia de Consórcios Públicos**.

### 1ª Etapa – Identificação de objetivos e interesses comuns



Esta etapa é constituída principalmente pela sistematização das informações colhidas durante os debates realizados no âmbito dos fóruns dos Prefeitos e Prefeitas (as associações e fóruns dos municípios) e das entidades que congregam os gestores das políticas públicas (associação dos dirigentes municipais da política pública de educação, de saúde, de saneamento básico, de habitação, de segurança pública, de transportes coletivos etc.), sobre os problemas comuns aos Municípios.

Ao sistematizar o conteúdo dos debates dois grupos distintos de questões poderão ser identificados:

O **primeiro grupo** trata da realização do levantamento dos pontos fracos existentes na região da quantificação dos problemas. Deve-se:

- ✓ levantar a natureza dos problemas;
- ✓ indicar em que áreas das políticas públicas estão situadas;
- ✓ identificar em quantos e em quais Municípios se reproduzem;
- ✓ identificar qual o tamanho do território afetado;
- ✓ identificar qual a população atingida;
- ✓ colher indicativos e noções gerais sobre quais ações são necessárias para a solução do problema;
- ✓ identificar indicativos de custos destas ações;
- ✓ identificar outros elementos que ajudem a formar uma imagem, que deve ser assimilada por todos os atores envolvidos nesta região.

Para a realização dessas atividades, recomenda-se que os Prefeitos organizem um Grupo de Trabalho integrado por servidores e técnicos de todas as prefeituras envolvidas no debate da organização do Consórcio Público, cuja missão é a de consolidar e sistematizar os dados, de modo a construir um documento respondendo as questões apontadas acima.

O **segundo grupo** trata da realização do levantamento dos “ativos” disponíveis na região. Por mais pobre e desorganizada que seja uma cidade, podem ser encontrados valores (culturais, políticos, sociológicos, religiosos, entre outros) que ajudam na construção de um pensamento e estratégias, em torno da busca de soluções para os problemas que afligem aquela comunidade. Assim, trata-se de inventariar o que existe em termos de estudos parciais e locais sobre os problemas, as iniciativas em curso que podem e necessitam ser potencializadas, os recursos técnicos, financeiros e humanos que podem ser mobilizados para a causa, entre outros.

O produto desta primeira etapa é a construção de um documento que terá informações sobre o problema a ser enfrentado e todas as suas dimensões. Este documento não é estático ou de versão única. Como se trata da construção de conhecimento da região é importante que tenha as várias versões do estudo de modo a ficar registrada a evolução da apreensão e percepção dos problemas pelos integrantes do grupo. Este documento poderá ser materializado num texto de apresentação dos problemas, dos potenciais e das estratégias de enfrentamento. Poderá ainda ser subsidiado por mapas, plantas, diagnósticos sociais, ambientais, memorando de especialistas e outras formas de ampliar o conhecimento e domínio sobre a realidade a ser trabalhada.

Ressalte-se que o roteiro contido nesta primeira etapa pode ser aplicado como atividade na constituição de qualquer modalidade de Consórcio Público, entretanto, ela é bem adequada ao debate acerca de Consórcio Público de Desenvolvimento.

## 2ª Etapa – Elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica

O desafio que está posto nesta etapa é o de responder de forma adequada a todas as questões apontadas na anterior. O Estudo de Viabilidade Técnica é o instrumento pelo qual os Prefeitos e Prefeitas deverão ter esclarecidas todas as suas dúvidas sobre a viabilidade da organização e da constituição do Consórcio Público. É nesta etapa que todos os questionamentos devem ser dissipados, resolvidos e esclarecidos. Há várias formas de elaborar os Estudos Técnicos de Viabilidade, a proposta que este GUIA apresenta é a de construção por intermédio do Grupo de Trabalho constituído na etapa anterior. Se a situação em estudo recomendar a necessidade de incorporação de um especialista temático ao GT, recomenda-se a incorporação de um profissional de um dos entes participantes, com conhecimento técnico sobre o tema para auxiliar na condução dos trabalhos. Ante aos estudos de viabilidade técnica não poderá haver dúvidas junto aos Prefeitos e Prefeitas quanto às possibilidades de execução das atividades.

A intenção deste GUIA é a de valorizar e fortalecer a capacidade local e regional na solução dos problemas comuns. Assim, recomenda-se que os integrantes do Grupo de Trabalho estejam sob supervisão dos Prefeitos e percorram/executem as atividades com apoio do roteiro abaixo indicado.



1 - A primeira atividade é hierarquizar junto aos fóruns de Prefeitos e Prefeitas a ordem de enfrentamento dos problemas. Como os recursos não são fartos, definir prioridades é o primeiro passo para aplicar bem o pouco que se tem.

2 - A segunda atividade envolve a constituição de grupos de trabalho para aprofundar os debates. Para cada problema relacionado deve se constituir um grupo de trabalho com duas representações distintas. A primeira representação envolve o corpo técnico existente nas Prefeituras que estão envolvidas na solução do problema. No caso da inexistência de um técnico desta área, deverá ser indicado um servidor que esteja alocado na área de gestão da política pública responsável pela administração do problema. A segunda representação cumpre o desafio de envolver e agregar elementos da sociedade atingidos pelo problema.

3 - A próxima atividade envolve o desenvolvimento das dinâmicas de trabalho. O grupo de trabalho formado pelos técnicos deverá aprofundar o detalhamento, chegando ao nível dos dimensionamentos quantitativos, indicando as tecnologias mais adequadas para enfrentar o problema, os custos necessários para solucioná-lo, os prazos envolvidos etc.

4 - Na medida em que se avança o grupo técnico deverá apresentar os estudos aos Prefeitos e às Prefeitas, esclarecer as dúvidas, confirmar ou não as hipóteses, consolidar estratégias e passar à etapa de redação do projeto de intervenção.

5 - Resolvidas as questões relacionadas ao âmbito dos Prefeitos e Prefeitas, estes — ou uma representação — deverão apresentar e debater as soluções identificadas pelo grupo técnico para os problemas que emergiram nos passos anteriores. Esta medida é muito importante para validar as ações a serem materializadas junto aos principais envolvidos e futuros beneficiados.

6 - Concluídas essas atividades estão identificadas as bases para a elaboração do Protocolo de Intenções, objeto da próxima etapa.

O protocolo de Intenções é o documento inicial do Consórcio Público e seu conteúdo mínimo deve obedecer ao previsto na Lei 11.107/05. Ele é assinado pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos entes consorciados. O Protocolo de Intenções deverá ser publicado, para conhecimento público, especialmente da sociedade civil de cada um dos entes federativos que o subscreve.

### **3ª Etapa – Definição e elaboração do Protocolo de Intenções (Documento de Referência – Vide Caderno II)**

Visando facilitar a compreensão sobre a formatação do Protocolo de Intenções, foi desenvolvido e inserido no **Caderno II** do Guia de Consórcios Públicos o Documento de Referência que roteiriza as questões que devem constar em tal instrumento. Os Documentos de Referência compõem uma sugestão, uma referência à guisa de reflexão, que em hipótese alguma deverá substituir o debate entre os gestores e a análise das áreas técnicas dos entes federados na fase de constituição dos Consórcios Públicos. O GUIA lembra, ainda, que é competência constitucional indelegável dos entes adequar e ajustar a área de atuação do Consórcio à realidade de cada região.



## 4ª Etapa – Assinatura do Protocolo de Intenções



As atividades que compõem esta etapa são desempenhadas isoladamente por cada um dos Municípios que integrarão o Consórcio Público em criação. É importante que o documento em questão circule por todas as áreas da Prefeitura envolvidas com o assunto, e que estas tenham a exata dimensão dos compromissos assumidos pelo Governo ao participar do Consórcio Público. Todas as áreas das Prefeituras devem estar atentas ao tema; em particular, as áreas de administração, planejamento, finanças, procuradoria jurídica, além daquela que gere a política pública diretamente envolvida com o Consórcio. É recomendável que o assunto criação do Consórcio Público não seja objeto de debate apenas entre os Prefeitos e os dirigentes desta política, tais como os secretários, coordenadores e diretores. As discussões devem ser feitas também em conjunto com as equipes executoras das ações, de modo a evitar que os entendimentos se circunscrevam apenas na esfera da articulação política evitando, assim, que atores responsáveis pela execução e produção dos serviços não as incorporem.

Essa etapa é finalizada com a assinatura do Protocolo de Intenções pelos Prefeitos.



## 5ª Etapa – Ratificação do Protocolo de Intenções

A ratificação do Protocolo de Intenções é efetuada por meio de lei, na qual cada Legislativo Municipal aprova o Protocolo de Intenções.

Caso previsto especificamente em Lei Orgânica do Município, o Consórcio Público pode ser constituído sem que seja necessária a ratificação de todos os que assinaram o Protocolo.

Visando facilitar a compreensão sobre o processo de concepção e formatação do Projeto de Lei de Ratificação do Protocolo de Intenções, o Guia de Consórcios Públicos desenvolveu e inseriu no **Caderno II** um Documento de Referência em apoio aos Municípios no debate da constituição deste documento.



## 6ª Etapa – Elaboração do Estatuto do Consórcio Público

Nesta etapa, é necessário que a Assembleia Geral do Consórcio Público (integrada por representantes de todos os entes federados integrantes) seja convocada com pauta específica para elaboração e aprovação sobre os seus estatutos que, em tudo, deverão obedecer ao estatuído no Protocolo de Intenções que, após a ratificação, converte-se no **Contrato de Constituição do Consórcio Público**.

Como exemplificação, **no Caderno II**, encontra-se o Documento de Referência para a Elaboração do Estatuto do Consórcio Público.



## 7ª Etapa – Assinatura do Estatuto do Consórcio Público

Novamente as atividades que compõem esta etapa são desempenhadas isoladamente por cada um dos entes federados que integrarão o Consórcio Público em criação. É importante que o Estatuto do Consórcio volte a circular pelas áreas que o analisaram enquanto “Protocolo de Intenções”, para que se confirmem que os compromissos e diretrizes assumidos pelos Prefeitos estão mantidos.



Esta etapa se completa com a assinatura do Estatuto do Consórcio pelo Prefeito ou Prefeita e posterior eleição do(a) Presidente(a) do Consórcio Público.

## 8ª Etapa – Adoção de providências complementares de caráter institucional visando à integração do Consórcio Público no âmbito da Administração Indireta

Esta etapa é constituída por um conjunto de providências administrativas, financeiras e contábeis que a Prefeitura deverá tomar, de modo a integrar o Consórcio Público no âmbito da administração indireta.

Para o desenvolvimento desta atividade é fundamental que os gestores municipais verifiquem junto ao respectivo Tribunal de Contas de seu Estado ou Município, a existência de normas e recomendações



específicas sobre Consórcios Públicos. Caso existam elas devem ser seguidas, sem, no entanto, desconsiderar ou descumprir as exigências contidas na legislação federal sobre o assunto.

O regime jurídico para a gestão financeira e contábil dos consórcios é o estabelecido no direito publico, especial atenção deve ser dedicada ao conteúdo do *Artigo 9º da Lei 11.107/05* que estabelece que a execução das receitas e despesas do Consórcio Público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Assim, a gestão financeira dos Consórcios Públicos está no campo das finanças e da contabilidade pública sustentadas, reguladas e regulamentadas por legislação específica, em particular a:

- ✓ Constituição Federal de 1988;
- ✓ Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 que dá normas gerais do Direito Financeiro Brasileiro;
- ✓ Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece parâmetros para a gestão das Finanças Públicas.
- ✓ Lei n. 11.107/05 que regulamenta os Consórcios Públicos;
- ✓ Decreto 6.017/05 que regulamenta a Lei 11.107/05;
- ✓ Manual de Receitas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional,

editado pela Portaria Conjunta STN/SOF n. 2/2007, que estabelece os Consórcios Públicos como entidade multigovernamental;

- ✓ Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999 que atualiza a discriminação da despesa por funções, estabelece os conceitos de função, subfunção, programas, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências;
- ✓ Portaria n. 860, de 12 de dezembro de 2005 que determina regras para a contabilização dos Consórcios Públicos;
- ✓ Portaria Interministerial n. 163, de 04 de maio de 2001 que classifica a Natureza de Despesa.

Independentemente de sua natureza jurídica, o Consórcio Público é regido pelos preceitos da administração pública e da gestão fiscal. As contribuições financeiras devem ser formalizadas seguindo preceitos do direito público e as responsabilidades dos gestores dos consórcios são as do administrador público.

A etapa se completa com o ajuste no Plano de Contas do Município, adotando o Consórcio Público como unidade da Administração Indireta.

## 9ª Etapa – Obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária

Para a obtenção do CNPJ deverão ser seguidos os passos estabelecidos pela Receita Federal do Brasil<sup>7</sup>.

Os documentos necessários para a constituição da nova pessoa jurídica, o Consórcio Público, são aqueles produzidos até aqui: protocolo de intenções, atas de Assembleias, leis aprovadas pelos legislativos dos entes consorciados, contrato, estatuto. Todas as etapas formais geram documentos que registram os acordos que foram feitos, aprovados, referendados cada qual pela instância competente conforme o estabelecido em Lei.

Este conjunto de documentos formaliza a existência “de fato” do Consórcio Público enquanto vontade política dos entes federados. Este, somente passará a existir “de direito” quando toda documentação acima descrita, tramitar pelos órgãos públicos responsáveis pelo registro da nova entidade junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).



<sup>7</sup> O roteiro completo pode ser confirmado no sítio da Receita Federal do Brasil (RFB) - [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)

O Consórcio materializa a sua existência quando obtém o CNPJ expedido pela Receita Federal do Brasil. Só então, ele passa a ter uma existência como organização: pode comprar, alugar, contratar etc. da mesma forma que os órgãos da administração pública indireta o fazem.

Expedido o CNPJ pela Receita Federal do Brasil, o Consórcio deverá dirigir-se a uma Agência da Caixa Econômica Federal para abrir a sua conta-corrente.

### **10ª Etapa – Adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária**

O êxito desta etapa se materializa mediante a combinação da execução das atividades contidas nas etapas oito e nove. O resultado final estará espelhado na presença do Consórcio Público como entidade da Administração Indireta e recursos destinados nos instrumentos de gestão orçamentária (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA) e no Plano de Contas na contabilidade municipal.

### **11ª Etapa – Medidas para o funcionamento do Consórcio**

Após a constituição do Consórcio tem início o seu funcionamento, sendo necessário organizar a estrutura que assegurará a capacidade de

financiamento das atividades previstas no Protocolo de Intenções e ratificadas nas leis. Conforme estabelecido na Lei 11.107/2005 e no Decreto 6017/2007, a seguir, são indicados passos para o bom funcionamento que é necessário elaborar:

**Contrato de Rateio:** Contrato de Rateio é o instrumento jurídico, firmado anualmente, por meio do qual os Consorciados entregarão recursos ao Consórcio Público. Esses recursos devem ser previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ente Consorciado. Visando facilitar a compreensão sobre a organização do Contrato de Rateio foi desenvolvido e inserido no **Caderno II** do Guia de Consórcios Públicos Documento de Referência para apoiar os Municípios no debate sobre a constituição deste instrumento.

**Contrato de Programa:** Contrato de Programa é o instrumento por meio do qual serão previstas as obrigações e direitos dos entes Consorciados, no âmbito da gestão associada de serviços públicos. Com vista a facilitar a compreensão sobre a organização do Contrato de Programa foi desenvolvido e inserido no **Caderno II** do GUIA um Documento de Referência para apoiar os Municípios no debate que envolve a constituição deste instrumento.

**Firmar convênios de cooperação entre entes federados:** Pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a



ELABORAR MINUTA  
DE CONTRATO DE RATEIO



ASSINAR O CONTRATO  
DE RATEIO

gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

**Firmar acordo de gestão associada de serviços públicos:** 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;

**Prestar serviço público:** Atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público<sup>8</sup>, inclusive tarifa<sup>9</sup>;

---

<sup>8</sup> O debate sobre preço público está inserido no vasto ambiente da produção dos Serviços Públicos. Segundo Hely Lopes Meirelles, “é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”. Já os preços públicos estão inseridos no seguimento da produção dos Serviços Industriais. Ainda segundo Hely Lopes Meirelles, “serviços industriais, são os que produzem renda para quem os presta, mediante a remuneração da utilidade usada ou consumida, remuneração esta, que, tecnicamente, se denomina tarifa ou preço público, por ser sempre fixada pelo Poder Público, quer quando o serviço é prestado por seus órgão ou entidades, quer quando por concessionários, permissionários ou autorizatários”. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo. 33ª edição, 2006. Páginas 330 e 333.

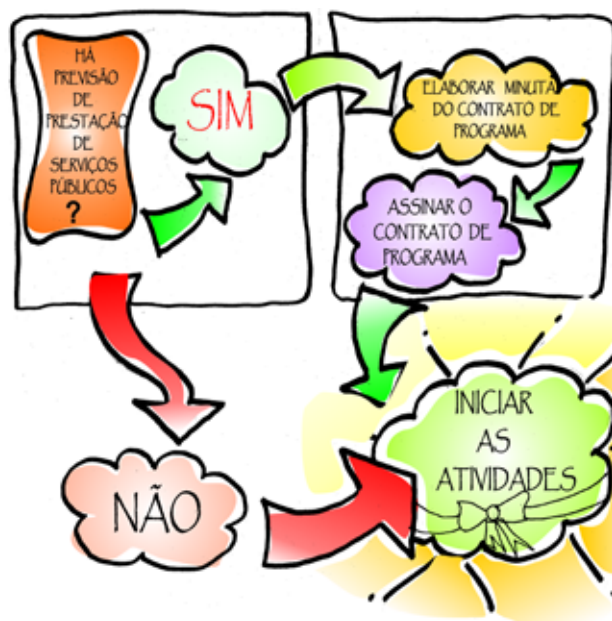
Por sua vez, Eduardo Marcial Ferreira Jardim afirma que “preço público é prestação exigida pelo Estado ou por quem lhe fizer as vezes, em regime de direito privado. Distingue-se nitidamente do tributo em uma série de aspectos, sobretudo pelo regime contratual que lhe é imanente, em contraposição ao regime jurídico de direito público, circundado de prerrogativas de autoridade, típico do tributo, notadamente em virtude da compulsoriedade deste gravame, nos termos, é bem de ver, explicitados no art. 3º do CTN”. (JARDIM, 2000, pág. 160). JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Dicionário Jurídico Tributário. 3ª edição. Editora Dialética, São Paulo, 2000.

<sup>9</sup> Deriva de Serviços *uti singuli* ou individuais: São os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a água, e a energia elétrica domiciliares. Esses serviços, desde que implantados, geram direitos subjetivos à sua obtenção para todos os administrados que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento e satisfaçam as exigências regulamentares. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo que devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público), e não por imposto. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo. 33ª edição, 2006. Pág. 333.



**Firma termos de parcerias:** Instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

**Andamento ao Rito de Instalação do Consórcio Público:** Completa-se mediante a aprovação da peça orçamentária do Consórcio Público (é pertinente lembrar que, anteriormente a esta fase, cada ente Consorciado já o fez constar de seu Plano Plurianual de Investimento (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), e na Lei Orçamentária Anual (LOA) os recursos para custeio do Consórcio Público); e com a assinatura do Contrato de Rateio.



Ao longo da organização das estratégias para organização de um Consórcio Público os Prefeitos e Prefeitas poderão organizar subdivisões das etapas acima descritas de modo a adaptá-las às necessidades de construção dos debates no entorno da realidade envolvida. A preocupação deste GUIA foi a de organizar, de modo simples e didático as informações sobre o tema, de modo a facilitar a tomada das decisões políticas pelos chefes dos executivos dos entes federados envolvidos na constituição do Consórcio

Público. Preocupou-se ainda quanto ao apontamento das indicações que eles deverão determinar a suas equipes técnicas e assessoras no encaminhamento das estratégias de operacionalização de cada uma das etapas.

O Guia de Consórcios Públicos seguramente, em muito, auxiliará na realização das atividades de todas as etapas, e para facilitar ainda mais a operacionalização, as equipes assessoras e técnicas poderão contar com os subsídios que constam dos **Cadernos II (Guia de Consórcios Públicos: O Papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na Criação e Gestão dos Consórcios Públicos)** e **III (Guia de Consórcios Públicos: As possibilidades de implementação do Consórcio Público)**.

A equipe organizadora do Guia de Consórcios Públicos deseja a todos envolvidos uma boa jornada de trabalho.



**ANEXO ÚNICO**

**EXPERIÊNCIAS DE**

**CONSORCIAMENTO**

## Experiência 1

Nome: Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Região Metropolitana de São Paulo – SP.

Ano da fundação: 1990.

Atuação: Desenvolvimento regional.

Experiência de articulação política e cooperação intermunicipal, que tem origem nas ideias de integração regional. Realiza planejamento regional estratégico, a partir do diálogo e parceria com a sociedade civil. Elege eixos estratégicos de atuação com perspectiva de longo prazo. Gestão regional consolida a implantação de importantes políticas públicas multisetoriais na solução de problemas regionais.

Realiza atividades em parceria com os governos do Estado e Federal. Alguns exemplos de atuação: destinação dos resíduos sólidos, aprovação da Lei de Incentivos Seletivos, Plano de Macrodrenagem, construção de dois hospitais regionais, escolas técnicas.

Programas de alcance regional: qualificação profissional, alfabetização de jovens e adultos, atenção à criança e adolescentes, atendimento às mulheres vítimas de violência, fortalecimento das cadeias produtivas, expansão do polo petroquímico regional, apoio às micro e pequenas empresas e aos APLs. Além destas áreas de atuação, há ainda experiências de mecanismos de articulação e diálogo entre poder público e sociedade civil, por meio da constituição da Câmara do Grande ABC e da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

Esse Consórcio foi criado antes da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 como Consórcio Administrativo e, em fevereiro de 2010 concluiu o processo de migração para Consórcio Público.

**Para saber mais:** [www.consorcioabc.org.br](http://www.consorcioabc.org.br) e [www.agenciagabccom.br](http://www.agenciagabccom.br)

## **Experiência 2**

Nome do Consórcio: Consórcio Pró-Sinos - Consórcio Público de Saneamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do rio dos Sinos no Rio Grande do Sul - RS.

Ano da fundação: 2007.

Atuação: Saneamento ambiental e drenagem urbana.

O Consórcio tem por objetivo a formação de uma autarquia intermunicipal para apoiar a implantação e operação de sistemas de saneamento básico na região; defender, ampliar e promover a interação dos gestores públicos; fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios que integram o Consórcio; elaborar estudos e projetos, em nome dos municípios consorciados, que visem à captação de recursos junto a entidades governamentais ou privadas, nacionais ou internacionais, com vistas à aplicação nos sistemas de saneamento básico na região.

O território de atuação é a Bacia Hidrográfica do rio dos Sinos que forma, junto com mais oito bacias, o Sistema Guaíba que banha a capital Porto Alegre.

As principais ações envolvem:

**Abastecimento Público:** compreendendo as atividades de infraestrutura e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

**Esgotamento Sanitário:** compreendendo as atividades de infraestrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

**Resíduos Sólidos:** compreendendo as atividades de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final de lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; e

**Drenagem Urbana:** compreendendo as atividades de infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final de águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Esse Consórcio foi criado após a promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição já ocorreu nos moldes de Consórcio Público.

**Para saber mais:** [www.portalprosinos.com.br](http://www.portalprosinos.com.br)

### **Experiência 3**

Nome do Consórcio: Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal CIGA. Santa Catarina.

Ano da fundação: 2007.

Atuação: Desenvolvimento tecnológico e administrativo da administração pública e-Gov.

Desenvolvimento, implantação, capacitação, manutenção e suporte de sistemas, voltados para a relação governo-cidadão, que empreguem tecnologias da informação e comunicação aplicadas a um amplo arco das funções de governo, em especial a gestão administrativa e a relação do Poder Público com a sociedade civil, e que promovam o acesso a informações relevantes de governos, que implementem a provisão de serviços públicos pela web (internet e/ou intranet), promovam a inclusão digital, desenvolvam formas de acesso e comunicação com os gestores e induzam a modernização de rotinas e aumento de eficiência e eficácia da gestão pública municipal.

Esse Consórcio foi criado após a promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição já ocorreu nos moldes de Consórcio Público.

**Para saber mais:** [www.ciga.sc.gov.br](http://www.ciga.sc.gov.br)



## Experiência 4

Nome do Consórcio: Associação dos Consórcios e Associações Intermunicipais de Saúde do Paraná (ACISPAR).

Ano da fundação: 2001.

Atuação: Saúde Pública.

O relato desta experiência não tratará de um Consórcio em particular, mas sim de vários e da ação articulada dos Consórcios Intermunicipais de Saúde, que atuam na produção de serviços especializados no estado do Paraná. Na medida em que os Consórcios foram sendo instituídos surgiu — entre os seus dirigentes — a ideia da organização de uma Associação dos Consórcios, de modo a congregar a quase totalidade dos 24 Consórcios Intermunicipais de Saúde existentes no Estado.

No Paraná, os Consórcios iniciaram suas atividades a partir do processo de descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS), fomentado pelas leis federais 8.080/90 e 8.142/90. Foram formados mediante estímulos da Secretaria Estadual de Saúde, visando à administração dos centros regionais de especialidades. A maioria dos Consórcios consolidou-se a partir de 1994 e alcançou no ano passado a marca de vinte e quatro Consórcios em atividades.

Os CISs atuam no fornecimento de serviços de média complexidade ofertando consultas, exames e procedimentos médicos especializados. Os Consórcios funcionam na mesma linha de atuação com diferenciais

adequados às realidades de cada região mediante a disponibilização de recursos humanos, rede de prestadores de serviços; articulação e fortalecimento de modelo de desenvolvimento socioeconômico das regiões, mediante articulação da política regional de assistência de saúde; etc.

**Para saber mais:** [www.acispar.com.br](http://www.acispar.com.br)

## **Experiência 5**

Nome do Consórcio: Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí  
- CORESA SUL DO PI.

Ano da fundação: 2006.

Atuação: Saneamento ambiental.

As áreas de atuação do CORESA SUL-PI envolvem: o planejamento, a regulação, a fiscalização e, nos termos de contrato de programa; prestação dos serviços públicos de saneamento básico; implementação de melhorias sanitárias domiciliares, desenvolvimento de programas de educação sanitária e ambiental, sem prejuízo de que os entes consorciados desenvolvam ações e programas iguais ou semelhantes; capacitação técnica do pessoal encarregado da prestação dos serviços de saneamento nos municípios consorciados; prestação de serviços, execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; realização

de licitações compartilhadas das quais, em cada uma delas, decorram dois ou mais contratos, celebrados por Municípios consorciados ou entes de sua administração indireta; aquisição ou administração de bens para o uso compartilhado dos municípios consorciados.

Esse Consórcio foi criado após a promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição já ocorreu nos moldes de Consórcio Público.

**Para saber mais:** [pmss.gov.br/pmss/PaginaCarregaphp?EWRErterterTERTEer=298](http://pmss.gov.br/pmss/PaginaCarregaphp?EWRErterterTERTEer=298) e [www.piaui.pi.gov.br/materia.php?id=38000](http://www.piaui.pi.gov.br/materia.php?id=38000)

## Experiência 6

Nome do Consórcio: Grande Recife Consórcio de Transporte. Região Metropolitana do Recife – PE.

Ano da fundação: 2008.

Atuação: Gestão metropolitana de serviços de transporte.

Os objetivos do Consórcio estão relacionados ao aperfeiçoamento da gestão metropolitana do Sistema de Transportes, dividindo as responsabilidades entre o Estado e os Municípios.

Parta tanto, busca o fortalecimento do papel dos municípios na gestão do Sistema de Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana

do Recife (STPP/RMR), coordenação das ações entre Estado e Municípios, facilitando a obtenção de recursos financeiros para a melhoria da qualidade e da eficiência do Sistema.

Almeja, ainda, o estabelecimento de uma nova relação contratual com os operadores, por meio de um processo licitatório único de linhas municipais e intermunicipais.

O conjunto destes objetivos será alcançado por meio de ações de planejamento e gestão do STPP/RMR, de modo a assegurar a qualidade e a universalidade dos serviços; contratação de serviços de transportes, por meio de licitação pública; regulamentação das atividades concedidas e fiscalização e atualização dos contratos de concessão, ente outros.

Para implementação dos objetivos e ações, estão em curso três reformas:

**a)** institucional/EMTU-Consórcio, que objetiva o fortalecimento da gestão metropolitana; a melhoria na qualidade e na eficiência do Órgão; a integração do planejamento, da operação e dos recursos financeiros do Estado e dos Municípios, e o fortalecimento do papel dos municípios na gestão do STPP/RMR, por meio de uma instituição sólida, fundamentada na Lei 11.107/05;

**b)** operacional, que objetiva a implantação mais rápida do SEI, com maior prioridade para o transporte e com ações conjuntas Estado e Municípios, maiores investimentos em infraestrutura e tecnologia, maior integração operacional e tarifária entre redes

municipais e metropolitana, eliminação da competição do transporte clandestino, maior sustentabilidade financeira com responsabilidade social, e melhoria na eficiência e qualidade dos serviços de transporte na RMR, e

**c)** contratual, objetivando a transição do modelo de permissão para Concessão, por meio de licitação pública, menor custo de remuneração/menor competitividade, incentivos a melhores práticas gerenciais e melhoria do serviço.

Esse Consórcio foi criado após a promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição já ocorreu nos moldes de Consórcio Público.

**Para saber mais:** [www.granderecife.pe.gov.br](http://www.granderecife.pe.gov.br)

## **Experiência 7**

Nome do Consórcio: Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis – SP (CISA)

Ano da fundação: 1986.

Atuação: Saúde Pública.

O Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis (CISA) materializa um instrumento de articulação entre os municípios da microrregião, localizada

no oeste do estado de São Paulo, tendo se desenvolvido no princípio dos anos de 1980.

Tal iniciativa remonta ao contexto de redemocratização da sociedade e do Estado. O Consórcio representa o esforço de associação de Municípios de pequeno e médio porte, desenvolvida a partir de 1983, apoiada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Faria Lima (CEPAM).

O espírito que rege a parceria em vigor determina que cada Município consorciado (alinhados com os princípios das Leis Federais 8.080 e 8.142) se responsabilize pela atenção básica de saúde de sua respectiva população, sendo as consultas médicas especializadas, os exames de média e alta complexidade, além de tratamentos diversos mais complexos, realizados no Centro de Referência Regional, instalado na cidade de Penápolis, para onde os pacientes dos outros Municípios são encaminhados quando necessário.

Esse Consórcio foi criado antes à promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição ocorreu nos moldes de Consórcio Administrativo.

**Para saber mais:** Avenida Eduardo de Castilho, 700, Penápolis - SP, 16300-000, telefone: (18) 3652-2323

## Experiência 8

Nome do Consórcio: Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento  
– CINPRA. São Luís – MA.

Ano da fundação: 1997.

Atuação: Desenvolvimento Rural Sustentável.

Sua principal bandeira é a Municipalização da Agricultura Familiar, por meio do fortalecimento das Secretarias Municipais de Agricultura, com uma equipe de agrônomos, veterinários e assistentes de produção, que possam fazer as ações chegarem até o produtor rural, de modo a poder realizar iniciativas relacionadas a:

- a) somar forças e estrutura para o planejamento de ações conjuntas;
- b) organizar resposta prática a dilemas de ação coletiva, na qual diversos municípios com problemas comuns constituem uma arena de tomadas de decisões e financiamento coletivo de ações;
- c) possibilitar substituição de importações de produtos básicos, ou seja, criar oferta de produtos básicos, para os quais há um excedente de demanda;
- d) organizar, no médio e longo prazos, uma economia “exportadora” local e regional, e reverter a situação atual, na qual a região é “importadora” de produtos básicos;
- e) aumentar a produtividade da terra.

Esse Consórcio foi criado antes à promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição ocorreu nos moldes de Consórcio Administrativo.

**Para saber mais:** [www.cinpra.com.br](http://www.cinpra.com.br)

## **Experiência 9**

Nome do Consórcio: Consórcio Ambiental Quiriri – Santa Catarina – SC.

Ano da fundação: 1997.

Atuação: Meio Ambiente e Sustentabilidade.

O Consórcio atua mediante a estruturação de vários programas e projetos, valendo citar:

- ✓ Programa de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos, por meio dos projetos;
- ✓ Projeto de Resíduos Domiciliares: implantação de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares, tendo como objetivos e características o tratamento qualitativo dos resíduos; coleta diferenciada domiciliar e voluntária; processo de educação ambiental conjugado entre comunidade e escola; desenvolvimento de atividades econômicas locais relacionadas à coleta e comercialização;



- ✓ Projeto de Resíduos Industriais: trabalho articulado entre o Consórcio Quiriri e as Associações Comerciais e Industriais dos quatro Municípios por meio de seus Núcleos de Meio Ambiente;
- ✓ Projeto de Resíduos Infectantes: articulado com as equipes de Vigilância Sanitária dos Municípios com o objetivo de disciplinar o acondicionamento, armazenamento, transporte e a disposição final (incineração) dos resíduos infectantes produzidos pelos hospitais, postos de saúde, farmácias, consultórios médicos e odontológicos e clínicas veterinárias;
- ✓ Recuperação das Áreas de Disposição de Lixo a Céu Aberto: agenda de ações para a recuperação das áreas de disposição de resíduos sólidos nos quatro Municípios (todos com depósitos a céu aberto);
- ✓ Projeto de Resíduos Tóxicos – Projeto Planalto Norte Limpo: parceria entre o Fórum dos Secretários de Agricultura e Meio Ambiente do Planalto Norte Catarinense e ANDEF, objetivando o disciplinamento na disposição final das embalagens de agrotóxicos nos 14 municípios do Planalto Norte;
- ✓ Programa de Unidades de Conservação Áreas de Proteção Ambiental (APAs): mediante a definição e implantação de cinco Áreas de Proteção Ambiental e a implantação do Plano de Gestão Participativa nas Áreas de Proteção Ambiental;
- ✓ Projeto Educação Ambiental: estruturado por meio da realização

de palestras e trabalhos de conscientização das comunidades e escolares, com participação da Polícia Ambiental;

- ✓ Programa de Turismo: estruturado nas ações de concepção de legislação específica para o Selo de Qualidade para os Produtos Artesanais de Origem Vegetal (Agroindústria Familiar Rural).

Esse Consórcio foi criado antes à promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição ocorreu nos moldes de Consórcio Administrativo. A Secretaria Executiva do Consórcio informou em 13 de setembro de 2010, que a instituição encontra-se em processo de migração para a modalidade de Consórcio Público.

Para saber mais: [www.quiriri.com.br](http://www.quiriri.com.br)

## Experiência 10

Nome: Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIVJ)<sup>10</sup>.

Ano da fundação: 1993.

Atuação: Gestão Ambiental; Planejamento Urbano e Regional; Uso da Informação do Processo de Decisão.

---

<sup>10</sup> A experiência recebeu, em 2001, o Prêmio CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local. Detalhes: acessar <http://melhorespraticas.caixa.gov.br/jiquirica/summary.asp?idioma=p>

O Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIVJ) está situado na região centro-leste do estado da Bahia, que compreende o território da Bacia Hidrográfica do rio Jiquiriçá e constitui o principal elemento de integração dos 25 municípios integrantes do Consórcio, cujo objetivo geral é a promoção do desenvolvimento sustentável da região.

Segundo informação veiculada na divulgação da premiação do Programa CAIXA de Melhores práticas em Gestão Local 2001, o Consórcio adota ferramentas e metodologias do planejamento na gestão participativa dos recursos hídricos, utiliza meios de inclusão como o Sistema de Informações Participativo, cria estrutura técnico-institucional orientada à participação dos diversos segmentos da comunidade nas tomadas de decisão, além de associar investimentos públicos e privados, aproximando e articulando instâncias governamentais Federal, Estadual e Municipal à sociedade civil organizada e populações da Bacia.

Entre os objetivos específicos já alcançados destacam-se:

a) o processo de Institucionalização, promovido por meio da união em Consórcio de 25 prefeituras municipais em busca do desenvolvimento regional;

b) a elaboração e divulgação do Diagnóstico Físico, Programa de Gestão do Vale, Projetos setoriais e Dossiês com informações para todos os 25 municípios;

c) realização de Oficinas Educativas para professores e agentes de saúde, buscando integrar ações das áreas de atuação, para representantes de entidades públicas e privadas e segmentos da sociedade, objetivando a formação de agentes ambientais multiplicadores;

d) a implantação de sistemas de esgotamento sanitário em sete municípios, e o início da implantação do 1º Fórum de Usuários da Água e do Desenvolvimento.

Realiza ainda a sistematização das informações sobre a região, com a elaboração do projeto SIP – Sistema de Informação Participativo e das Fichas Temáticas de Recursos Hídricos, possibilitando a socialização das informações e a efetiva participação dos diversos segmentos sociais e instâncias nas tomadas de decisões.

Esse Consórcio foi criado antes à promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição ocorreu nos moldes de Consórcio Administrativo.

**Para saber mais:** <http://melhorespracicas.caixa.gov.br/jiquirica/summary.asp?idioma=p>

## Experiência 11

Nome: Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos da Região Sul (CIRSURES)<sup>11</sup>.

Ano da fundação: 2000.

Atuação: Gestão Integrada e Participativa de Resíduos Sólidos.

Devido à necessidade de adequar a gestão correta dos resíduos sólidos urbanos, seis Municípios (Cocal do Sul, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Orleans, Treviso e Urussanga), localizados no sul do estado de Santa Catarina, instituíram o CIRSURES. O Consórcio desenvolveu um projeto com a participação de lideranças dos seis Municípios tendo como objetivos: a) elaboração de um plano integrado e participativo de gerenciamento de resíduos sólidos, b) construção de um aterro sanitário e de um galpão de triagem, c) recuperação das áreas dos atuais lixões dos Municípios que formam o CIRSURES, e d) elaboração de um plano de inclusão dos catadores.

Ante estes objetivos e com base em critérios da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e da Política Nacional para os Resíduos Sólidos Urbanos foi definida a área para instalação do Aterro Sanitário. Alguns dos critérios levados em consideração foram:

a) que a área esteja mais próxima da cidade, promovendo a racionalidade dos custos;

---

<sup>11</sup> A experiência recebeu, em 2003, o Prêmio CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local. Detalhes: acessar <http://www1.caixa.gov.br/MPraticas/cirsures/Summary.asp?idioma=p>

b) que esteja mais próxima dos mercados de reciclagem;

c) que supra a expansão positiva das atividades do Consórcio e os terrenos para projetos especiais (incinerador móvel, para a adequação e transferência de embalagens de agrotóxicos perigosos, inertes recicláveis ou reutilizáveis, orgânicos aproveitáveis, e inclusive para radioativos, acumuladores etc.), sem que acarretem perigo à humanidade e à natureza;

d) utilização de uma área de degradação ambiental provocada pela mineração de carvão, para promover a sua recuperação durante a utilização como aterro sanitário, em função da estabilização do pH (ácido da mineração e básico do chorume);

e) escolha de um terreno cujo solo seja compatível com o projeto de um aterro sanitário e que não tenha contato com o lençol freático;

f) área de fácil acesso aos caminhões e máquinas; e

g) levar em consideração a proximidade de rios e banhados.

A recuperação das áreas dos lixões visou minimizar os efeitos negativos sobre o meio ambiente, degradados pela deposição dos resíduos sólidos. Uma usina de triagem e reciclagem de lixo possibilitou a organização das pessoas que sobreviviam de atividades nos lixões mediante uma ação de inclusão socioproductiva.

Esse Consórcio foi criado antes à promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005 e sua constituição ocorreu nos moldes de Consórcio Administrativo.

Para saber mais: <http://samaeuru.sc.gov.br/cirsures.htm>

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda. Redes federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC. 1. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas. nº 24, 2001.

BACHIEGA, Carlos A. Desenvolvimento Urbano. In: Políticas públicas e direitos humanos – Módulo II. Curso de Atualização e Capacitação sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas Brasília: Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira. pp. 151-238. Disponível em: <http://www.tvjoaomangabeira.com.br>

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: Conceito e evolução. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

BATISTA, Sinoel e PEREIRA Marcelo Peron. Desenvolvimento local e regional: referências conceituais e casos práticos. Sebrae: Barretos, 2008.

\_\_\_\_\_ JAKOBSEN, Kjeld e EVANGELISTA, Ana Carolina. La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Colección de Estudios de Investigación, nº 3. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Constituições do Brasil (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988).



BREMAEKER, François E. J. de Pacto federativo com justiça fiscal. IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2002.

EUROPEIA, COMISSÃO. Tratado de Lisboa. disponível em [http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_pt.htm), acessado em 10 de novembro de 2010.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV. São Paulo, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Parecer de 14 de janeiro de 2005 - Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de políticas sociais no Brasil: Iniciativas recentes de governos estaduais e municipais. In: CONGRESSO GESTÃO DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL. Contexto de Reforma do Estado. Apresentação de artigo do Projeto de Pesquisa CNPq. FGV. Agosto 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. O município no século XXI: Cenários e perspectivas. São Paulo: Ed. Especial, 1999.

\_\_\_\_\_. Informativo Cepam. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo, SP, Brasil. 2001.

\_\_\_\_\_. Dossiê: consórcios intermunicipais. São Paulo, SP, Brasil. 1985.

GOMES, Marcos Pinto Correia. Os consórcios públicos na Lei nº. 11.107/05. Teresina: Jus Navigandi, ano 9, nº 752, 26-7-2005. Disponível em: [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br) Acesso em 26-5-2009.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. O federalista. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 2. ed. Campinas: Russel Editores, 2005. (Título original: The Federalist.)

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Dicionário Jurídico Tributário. 3ª Edição. Editora Dialética, São Paulo, 2000.

JUNG, Winfried e REZENDE, Fernando. A política regional na era da globalização – Debates. São Paulo: Editora Konrad-Adenauer e IPEA, 1996.

LOSADA, Paula Ravanelli. O fortalecimento dos consórcios intermunicipais (Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005). SEMINÁRIO “18 ANOS DE COOPERAÇÃO REGIONAL – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC”. 4 de dezembro de 2008, São Caetano – SP.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Pacto federativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do welfare state no Brasil: Papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. nº 852, dez. 2001. Brasília: IPEA, T.D.

MEDAUAR, Odete. Convênios e consórcios administrativos. São Paulo: Boletim de Direito Administrativo, nº 8, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

\_\_\_\_\_. Direito administrativo brasileiro. São Paulo. 33ª edição, 2006.

MORAES, Alexandre. Reforma administrativa, emenda Constitucional nº19/98. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. Parecer de 8 de março 2005, encomendado pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

REIS, Regina C. Alternativa política no contexto federativo: Integração regional no Grande ABC paulista. São Paulo: Editora Blücher, 2008.

RESENDE, Fernando e AUGUSTO, Fabrício (orgs.). Descentralização e federalização fiscal no Brasil: Desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. Cooperação federativa e a lei de consórcios públicos. Brasília. DF. Confederação Nacional dos Municípios. 2007.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Lei nº 11.107/05: Marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. Teresina: Jus Navegandi, ano 9, nº 705, 2005. Disponível em: [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br) Acesso em 14-7-2005.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. O município na Constituição Federal de 1988. Autonomia, competência legislativa e interesse local. 1. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento econômico. 4. ed. São Paulo: Atlas 2000.

VECCHIA, Rosangela. Descentralização e democracia. O município brasileiro na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília – Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha. Marília - SP: [s.n.], 2008.

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá. A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira. Publicação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República.

ISBN 978-85-86836-28-2



**CAIXA**

Subchefia de  
Assuntos  
Federativos

Secretaria de  
Relações  
Institucionais

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAIS RICO E PAIS SEM POBREZA