

**FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MESTRADO**

**PROPOSTA DE MODELO PARA FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS REGIONAIS  
MUNICIPAIS**

**JÉFERSON CORÁ LORENZÃO**

**Taquara**

**2017**

JÉFERSON CORÁ LORENZÃO

**PROPOSTA DE MODELO PARA FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS REGIONAIS  
MUNICIPAIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Fernando Jung

Taquara  
2017

JÉFERSON CORÁ LORENZÃO

**PROPOSTA DE MODELO PARA FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS REGIONAIS  
MUNICIPAIS**

Esta dissertação foi julgada como requisito parcial à obtenção do título de  
**Mestre em Desenvolvimento Regional**  
e aprovada em sua forma final pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-  
Graduação em Desenvolvimento Regional.

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr. Carlos Fernando Jung**

Orientador

PPGDR/FACCAT

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr. Mario Riedl**

Coordenador

PPGDR/FACCAT

**Banca Examinadora:**

**Prof. Dr. Marcos Paulo Dhein Griebeler (PPGDR/FACCAT)**

**Prof. Dr. Luis Carlos Trombetta (PPGEDU/UCS)**

**Prof. Dr. Carlos Fernando Jung (PPGDR/FACCAT)**

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho a todos aqueles que de maneira humilde buscam diariamente o conhecimento como forma de melhorar e progredir na vida e que em nenhum momento tiveram a fraqueza de reclamar ou de se quer pensar em desistir.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao meu orientador, Professor Dr. Carlos Fernando Jung, pela simplicidade e humildade em saber exatamente como se deve trabalhar para uma exitosa jornada de estudos que culminou neste trabalho. Agradeço ainda pela disponibilidade durante toda a realização deste projeto, pelo exemplo de dedicação à ciência que possui e pelo grande aprendizado que me proporcionou, reforçando em mim o espírito de tentar ser melhor em qualquer que seja a minha tarefa.

Agradeço imensamente a querida professora Dra. Maria Raquel Caetano, por todo conhecimento dividido comigo no início desta jornada.

Agradeço à Coordenação do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara/FACCAT pela dedicação constante ao êxito deste Programa de Pós-Graduação.

Agradeço ao corpo docente do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara por terem colaborado com a minha formação, especialmente aos Professores Mário, Egon, Jorge, Daniel, Roberto Morais e Carlos Nagel Paiva pela forma direta de expor seus conhecimentos e com notório saber.

Agradeço aos colegas de mestrado pelos bons momentos de aprendizado que tivemos em todo o ano de 2016 e pela amizade, especialmente à colega Sabrina, que me ajudou em um momento pessoal difícil.

Agradeço ao Professor Paulo Roberto Von Mengden pela extrema facilidade em conduzir tarefas e pelo excelente profissional que é.

Agradeço ao meu filho Henri e à minha “quase” filha Valentina que, apesar de serem pequenos, sempre se interessaram por mim e por saber como estavam as minhas aulas e onde eram, por incrível que pareça.

Agradeço ao meu irmão Tiago Corá, sua esposa Sibeles e à pequena Manuela por me apoiarem e cuidarem do Henri enquanto eu estava nas aulas.

Agradeço aos meus pais por todo o apoio que sempre tive e que agora não foi diferente.

Aos meus amigos do “ST” pela parceria inigualável.

Agradeço ao Governo Federal por meio da CAPES pela confiança e pelo investimento.

## RESUMO

Em virtude das dimensões e à estrutura federativa do Brasil e a não definição pela Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto Federal 6.017/2007, de uma forma única de formação dos Consórcios Públicos esta dissertação apresenta uma proposta de modelo para formação de Consórcios Regionais Municipais. O modelo proposto visa suprir uma lacuna existente na Lei 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007 e conseqüentemente auxiliar os municípios a formarem seus consórcios de maneira planejada. O desenvolvimento da proposta de modelo foi elaborado com base na legislação vigente e complementado com estudos teóricos, discussões concêntricas, pesquisas bibliográficas e documentais. O modelo foi aplicado e validado parcialmente em debate público realizado no mês de agosto de 2017. A análise dos dados foi realizada mediante a análise de conteúdo proposta por Bardin (2002). Os resultados evidenciaram que os consórcios públicos constituídos são novos instrumentos de gestão pública que podem possibilitar maior articulação entre as diferentes esferas de governo e que através da proposta de modelo de formação de Consórcios Regionais Municipais foi possibilitado o planejamento e controle efetivo de cada etapa descrita no processo para formação de um Consórcio. Contudo, é importante ressaltar que o modelo desenvolvido é tão somente uma ferramenta de planejamento para auxiliar os municípios, sinalizando caminhos que não estão previstos na Lei nº 11.107/2005 e no Decreto Federal nº 6.107/2007.

**Palavras-chave:** Consórcios Públicos, Formação, Modelo, Municípios, Desenvolvimento Regional.

## ABSTRACT

Due to the size of the Brazilian territory and its federative structure, and the fact that the federal law nº 11.107/2005 and the federal decree 6.017/2007, both don't define a unique way of configuring the Public Consortium, this paper aims to propose a model for the configuration of regional municipal consortiums. This model aims to fill an existent gap in the federal law nº 11.107/2005 and in the federal decree 6.017/2007, and as a consequence, to help counties form the consortiums in a planned way. The development of the model was based on the legislation in force and complemented with theoretical studies, conceptual discussions and bibliographic and documental researches. The model was partially applied and validated in public debate wich took place during the month of August, 2017. The interpretation of the data was done through content analysis. The results showed that the public consortiums are public management instruments which can enable a better intercommunication between the different governamental spheres, and through the proposition of this paper for the configuration of regional municipal consortiums, it can be asserted that it will be possible to perform a planning and an effective control of each necessary stage to the process of configuration of a consortium. However, it should be highlighted that the developed model is purely and simply a planning tool to help counties, signaling unpredicted paths in the federal law nº 11.107/2005 and in the federal decree 6.017/2007.

**Keywords:** Public Consortiums, Formation, Model, Counties, Regional Development.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	06
ABSTRACT .....	07
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>11</b>
1.1 INTRODUÇÃO .....	11
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA .....	12
1.3 OBJETIVOS .....	12
1.3.1 Objetivo Geral .....	12
1.3.2 Objetivos Específicos .....	13
1.4 JUSTIFICATIVA .....	13
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>15</b>
2.1 REFERENCIAL TEÓRICO .....	15
2.2 Gestão Municipal Partilhada e Políticas Públicas .....	15
2.2.1 A formação dos consórcios desde 1º constituição em 1891 .....	16
2.2.2 Evolução da legislação brasileira .....	19
2.2.3 Lei nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos .....	22
2.2.4 Possibilidades criadas pela Lei nº 11.107/2005.....	23
2.2.5 Constituição de um Consórcio Público Regional Municipal .....	26
2.2.6 Áreas de atuação .....	27
2.2.7 Gestão Financeira .....	28
2.2.8 Objetivo dos Consórcios Públicos .....	30
2.2.9 Gestão Associada de Serviços Públicos .....	31
2.2.10 Situação dos Consórcios Públicos no Brasil .....	32
2.3 Experiências Internacionais e Nacionais de Consórcios Públicos .....	37
2.4 MATRIZ GUT .....	41
2.4.1 Método e Montagem da Matriz GUT .....	41
2.4.3 Utilização do Método GUT para hierarquização de problemas .....	44
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>46</b>
3.1 METODOLOGIA .....	46
3.1.1 Cenário .....	46
3.1.2 Procedimentos Metodológicos .....	47
3.1.3 Proposta de Modelo .....	47
3.1.4 Detalhamento das etapas do modelo .....	52
<b>CAPÍTULO 04 .....</b>	<b>65</b>
4.1 Aplicação do Modelo .....	65
4.1.2 Resultados da Aplicação .....	66
4.2 CONCLUSÕES .....	71
REFERÊNCIAS .....	74
APÊNDICES .....	79
ANEXOS .....	104



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Mapa da Região do Paranhana – RS.....	45
Figura 2 – Fluxograma do Modelo para Formação de Consórcio Público.....	48

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Linha cronológica dos consórcios públicos.....	19
Quadro 2 – Distribuição de consórcios segundo as grandes regiões brasileiras.....	32
Quadro 3 – Número de municípios que fazem parte de alguma modalidade de consórcio.....	33
Quadro 4 – Municípios que fazem parte de alguma modalidade de consórcio em áreas da saúde, educação e meio ambiente.....	34
Quadro 5 – Municípios separados por regiões que fazem parte de alguma modalidade de consórcio em áreas da saúde, educação e meio ambiente.....	35
Quadro 6 – Municípios que fazem parte de alguma modalidade de consórcio em áreas de assistência e Desenvolvimento Social, Habitação e Turismo.....	36
Quadro 7 – Municípios separados por regiões que fazem parte de alguma modalidade de consórcio em áreas de Assistência e Desenvolvimento Social, Habitação e Turismo.....	37
Quadro 8 – Matriz GUT.....	43
Quadro 9 – Aplicação da matriz GUT.....	43
Quadro 10 – Exemplo de aplicação da Matriz GUT.....	45
Quadro 11 – População dos municípios do Conrepar.....	46
Quadro 12 – Convidados para o debate.....	64
Quadro 13 – Síntese das Respostas.....	66

## CAPÍTULO 1

### 1.1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a gestão pública tem evoluído e obteve resultados mais eficazes com custos mais racionais. O administrador público passou a se deparar com um novo ambiente global, novas exigências sociais, novas tecnologias e novos conceitos de desenvolvimento de projetos, o que o forçou a buscar novas alternativas para atendimento das demandas e, conseqüentemente, da população.

A formação de consórcios regulada pela a Lei nº 11.107/2005 tem gerado benefícios diretos por congregar pequenos municípios, possibilitando serem contemplados por diversos programas dos governos estaduais e federal nas mais diversas áreas (meio ambiente, saúde, segurança pública, mobilidade urbana e outros serviços) destinados costumeiramente a municípios com população superior a cem mil habitantes (RIBEIRO, BASTOS E BUGARIN, 2012).

Medauar e Oliveira (2006) ressaltam a importância da inovação trazida pela Lei 11.107/05 ao preverem a instituição de consórcios com personalidade jurídica, “pois veio suprir uma lacuna no ordenamento, determinando a personalização dos consórcios públicos” (p.26), propiciando maior agilidade na operacionalização de suas atividades “e maior certeza e segurança para os consorciados e perante terceiros nas relações jurídicas com os consórcios públicos” (p.26).

Os consórcios públicos passaram a se constituírem a partir dos anos 90 como um importante instrumento de política pública para o desenvolvimento econômico e melhorias no sistema de saúde, saneamento, meio ambiente, entre outros. Tais objetivos implicaram em crescente pressão de recursos financeiros para os entes federados, sobretudo para o ente municipal, que teve que assumir, a partir da nova Constituição de 1988, uma série de compromissos que antes eram financiados fundamentalmente pelo governo central (PRATES, 2013).

A formação de consórcios entre municípios tem o objetivo de prover uma estrutura compacta com a junção de municípios para atendimentos mais eficientes aos cidadãos. Essa estrutura poderá possibilitar aos governos locais a geração de sinergia em que a atuação conjunta de diversos entes públicos possibilita a ligação entre os elos gerencial, político e social.

Esta pesquisa teve por finalidade desenvolver uma proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais e aplicar uma etapa do modelo proposto com a finalidade de validar o processo e contribuir para a efetivação do mecanismo adaptado a determinada realidade local. Face às grandes dimensões e à estrutura federativa do Brasil, o modelo foi aplicado no município de Taquara, pertencente ao Vale do Paranhana, no Estado do Rio Grande do Sul, o que não impossibilita a aplicação e em outras estruturas regionais ou estaduais do país, sem prejuízo de avaliação tanto no nível federal, estadual ou mesmo local.

## **1.2 PROBLEMA DE PESQUISA**

Segundo dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), de um total de 5.570 municípios brasileiros, 3.977 declararam fazer parte de alguma modalidade de Consórcio Público, seja com o Estado, com a União ou Intermunicipal. Porém, 58% declararam não saber se os consórcios estão funcionando ou não. Esse percentual equivale a 2.306 municípios (IBGE, 2015).

Ao se considerar o consorciamento público como integrante de uma agenda de políticas de desenvolvimento regional, que se apresenta como um instrumento altamente eficaz de desenvolvimento e planejamento de uma região, desde que concebido, estruturado e respeitando as características de cada territorialidade envolvida (PRATES, 2013), pode-se dizer que os processos de formação dos consórcios públicos regionais no Brasil estão enfrentando obstáculos, os quais dificultam a formação, o desenvolvimento e a implementação de novos consórcios públicos ou da manutenção e operação dos já existentes.

Contudo, em virtude das dimensões da estrutura federativa do Brasil e da não definição pela Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto Federal 6.017/2007 de uma forma única de formação dos consórcios, questiona-se: “Qual seria o modelo mais adequado que os municípios poderiam utilizar de maneira a facilitar a formação de consórcios regionais municipais?”

## **1.3 OBJETIVOS**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

Desenvolver uma proposta de modelo de formação de consórcio regional municipal.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar consórcios regionais municipais que obtiveram êxito em suas implantações;
- b) Conhecer os fatores que podem contribuir para a melhoria do processo de formação de consórcios regionais municipais;
- c) Avaliar as percepções dos gestores sobre os consórcios públicos como ferramenta de planejamento e desenvolvimento regional;
- d) Propor um modelo que poderá auxiliar na formação dos consórcios regionais municipais.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

A partir de 1998, a Constituição Brasileira foi normatizada e ganhou uma forma de consolidar a gestão partilhada de serviços públicos necessários à melhora do bem estar da população. O caminho para essa conquista definitiva dos Municípios e Estados se iniciou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o Art. 241 da Constituição Brasileira e permitiu a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Após a realização de debates no âmbito do Congresso Nacional, foi instituída a Lei nº 11.107, que fora regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (PRATES, 2013).

Essa legislação definiu normas gerais para a contratação de consórcios públicos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, atribuindo-lhes personalidade jurídica. Tais consórcios poderão ser constituídos, quer como pessoa jurídica de direito público (hipótese em que integrará a Administração Indireta ou descentralizada das pessoas federativas consorciadas), quer como de direito privado, ainda que formados por unidades da federação e a elas vinculadas por intermédio de instrumento formal de natureza contratual, necessariamente ratificado por lei (GRAÇA SOUTO, 2007).

O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que normatiza a constituição dos consórcios públicos no Brasil, tem como objetivo maior o de fortalecer o federalismo cooperativo. Segundo Farias (1999), este fortalecimento deve acontecer através das “competências verticalmente repartidas que possuem relevante papel na implementação das políticas públicas e que o federalismo moderno prega diretamente na cooperação entre os seus entes”, objetivando uma atuação coordenada capaz de alcançar a realização de metas com o fortalecimento das bases para a articulação entre as três esferas principais de governo.

Esse decreto estabelece em seu Artigo 2º que:

Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive à 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 criação de consórcios passa essencialmente pela necessidade de existência de interesse comum entre os municípios, entretanto para o consorcio ser eficiente, é necessário que exista uma estrutura definida de planejamento e coordenação entre os articuladores do consórcio. Para Caldas (2007) os consórcios são formas de organização tanto vertical quanto horizontal. Nesta definição está embutida a ideia de cooperação.

Para que o consórcio público possa ser efetivado são necessárias algumas etapas que deveriam ser estabelecidas pela legislação. Pietro (2005) sinaliza que existem controvérsias embutidas na Lei nº 11.107/2005. Para o autor, como os consórcios envolvem a participação de diferentes pessoas jurídicas públicas, é impossível que cada qual estabeleça suas próprias normas sem que haja um modelo a ser seguido. Possivelmente, a referida lei foi criada para solucionar essa questão, contudo, ela não apresenta normas gerais para a formação dos consórcios e sim normas para constituição de pessoa jurídica por entes federativos em conjunto depois de já formados.

O desenvolvimento de um modelo de formação dos consórcios teve por princípio suprir uma lacuna existente na Lei nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007 e auxiliar os municípios de maneira planejada e eficaz. Segundo Tzortzopoulos (1999), a modelagem de um processo tem a função de definir um sequenciamento de tarefas que devem ocorrer ao longo de um processo de formação, descrevendo o seu conteúdo e informações necessárias para o seu desenvolvimento.

Esta pesquisa reveste-se de importância tanto no contexto regional quanto no contexto nacional, uma vez que o modelo desenvolvido pode ser utilizado por qualquer município do Brasil. Conseqüentemente terá relevância direta na parte social dos entes consorciados, uma vez que os municípios, valendo-se do conhecimento desta pesquisa, poderão utilizar o consorciamento como um meio para que possam efetivamente trabalhar de forma integrada em uma associação para a consecução de objetivos na prática, tais como obras, serviços e atividades de interesse comum, como preconiza a Lei dos Consórcios Públicos, através da Gestão Municipal Partilhada e implantação de Políticas Públicas.

## CAPÍTULO 2

### 2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 2.2 Gestão Municipal Partilhada e Políticas Públicas

As relações formais entre o poder público e a sociedade no processo de gestão municipal tem ligação direta com a proposta de administração que o município terá através de seus gestores. De acordo com Dieguez (2011), “elas devem ser orientadas pela busca de uma sinergia entre Estado e sociedade.” A construção dessa relação vai depender tanto de atributos presentes no capital social de uma região quanto de seu processo de formação institucional e das formas de como serão implementadas as políticas públicas de interesse da gestão (CASTELLANO, 2007).

Para realizar a ampliação da participação de diversos atores da sociedade (associações, entidades, iniciativa privada e etc.) deve se ter uma estrutura padrão com coordenações específicas, tanto para as ações coletivas, quanto para ações unilaterais. Segundo Pereira (2007), estas ações devem contar com um “gerenciador de conflitos que terá que ter a capacidade de articular os diferentes interesses, identificando os acordos possíveis de serem produzidos.”

Partindo do pressuposto que qualquer gestão municipal tenha seu planejamento voltado para a melhora das condições e da qualidade de vida de seus munícipes, a articulação voluntária, ou seja, da população como um todo pode contribuir de diversas maneiras para que se obtenha êxito na implantação de políticas públicas das mais variadas áreas (saúde, educação, meio ambiente e etc.). Sobretudo com a formação de um consórcio público, a conscientização regional sobre a interdependência entre os municípios, formará uma cultura política favorável à cooperação se a população tiver participação nas decisões, especialmente na identificação de objetivos e interesses comuns e na definição da ordem de enfrentamento dos problemas, que são as duas primeiras etapas da proposta de modelo desenvolvida como objeto deste estudo.

De certa forma, o que ainda é muito discutido são as condições sobre a qual se constrói relações harmônicas entre os prefeitos. A forma mais direta de esclarecer esta questão é a identificação da motivação que levou à criação do consórcio, que pode ser vista na etapa número 3 que é a de elaboração do protocolo de intenções do consórcio público, onde

irá constar todo o planejamento e as políticas públicas a serem implantadas através do consorciamento dos municípios.

Por fim, para uma avaliação da capacidade de democratizar a gestão de políticas públicas realizada no âmbito de um consórcio, é preciso definir com quais dimensões analíticas se trabalhará, sendo consideradas questões relevantes neste debate a contribuição dos consórcios para que se amplie a inclusão de novos atores e grupos sociais no processo decisório e se formem grupos deliberativos que orientem as decisões a serem tomadas, assim como se preste atenção nos mecanismos de controle social presentes (ABERS, 2009).

Na próxima seção será detalhado como aconteceram às primeiras formações de consórcios a partir da 1<sup>o</sup> constituição de 1891.

### **2.2.1 A formação dos consórcios desde 1<sup>o</sup> constituição em 1891**

A forma federativa que assumiu o Estado brasileiro foi permeada por uma tendência geral de centralizar o poder na União que remontou à colonização do Brasil por Portugal, transformando-a em um Estado único. Segundo Faoro (2008), a colonização foi obra do Estado, que delegou poderes públicos a particulares pela instituição das capitânicas hereditárias, sem exclusão da realeza. Para Souza (2011), o federalismo que aqui se implantou não foi uma resposta às pressões sociais decorrentes de conflitos étnicos, sociais, linguísticos ou religiosos, nem tampouco a união de Estados soberanos, mas sim uma decisão política tomada por militares insatisfeitos.

No que se refere ao surgimento e a criação dos primeiros consórcios públicos, pode-se identificar ao longo do processo histórico brasileiro que a ideia acerca desse tipo de política pública existia desde a primeira Constituição Federal em 1891 (PRATES, 2013). Para Garcia e Reis (2010), “nessa Constituição os consórcios se constituíam como contratos, que, caso fossem realizados entre municípios necessitava-se da aprovação do governo do Estado, e se, entre Estados, necessitava-se da aprovação da União” (2010, p.10).

Na Constituição Federal de 1937, os consórcios públicos foram previstos como pessoas jurídicas de direito público, o que os tornou independente de aprovação de Estado e União em sua formação. Em 1946, com a quarta Constituição Federal, procurou-se resgatar a ideia de autonomia federativa. Para Dallari (2005), o federalismo de cooperação não é novo no sistema constitucional brasileiro, o que acaba remontando à Constituição de 1946. Esse quadro permaneceu até o golpe militar em 1964, quando a centralização de recursos, a



supressão das ideias democráticas e, no bojo, a ideia de autonomia federativa constituiu-se definitivamente (GARCIA E REIS, 2010).

Naquele momento, a nova Constituição Federal constituída em 1967 colocou os consórcios públicos novamente como meros pactos de colaboração. Conforme Prates (2013) foi somente com a “Constituição Federal de 1988 que os municípios e o Distrito Federal foram reconhecidos como entes federativos” e que, “com uma política visando à melhor repartição dos recursos (e, junto com ela, a transferências de competências), é que a ideia do consorciamento ganhou força novamente.”

A partir de meados de 1985, os serviços públicos de saúde e de educação foram municipalizados e os recursos federais transferidos diretamente da União para os municípios (SOUZA, 2011). Em uma simples definição, isso aumentou as obrigações dos municípios, mantendo o controle financeiro centralizado na União. Desta forma, estados e municípios tiveram sua liberdade de aplicação de recursos próprios limitada em decorrência da política de ajuste fiscal que permeava a época.

Foram reduzidos os recursos federais sem vinculações transferidos para estados e municípios e foram criadas novas contribuições federais e aumentadas as alíquotas de outras sem que essa arrecadação fosse partilhada com os estados e municípios, o que acabou gerando grandes embates entre autoridades da época.

Por meio da Constituição Federal de 1988 foi estabelecida e reconhecida a “Federação Trina”, com a união e pactuação entre os três níveis de entes públicos: a União, os Estados e os Municípios. Esse fato acarretou uma maior complexidade no que tange às relações federativas do país (PRATES, 2013). Segundo Nascimento e Fernandes (2015), a nova Constituição Federal trouxe o retorno à democracia. Nesse momento, uma das peculiaridades do sistema federal brasileiro foi à inclusão dos Municípios como entes federados, juntamente com Estados e a União.

Dessa forma, os municípios foram levados a esse patamar com a prerrogativa constitucional de legitimar a sua autonomia. Para tanto, são direcionadas a eles receitas fiscais específicas, bem como novas atribuições de políticas públicas. Nesse sentido, podem-se citar diferentes formas de definição de consórcios públicos desde a Constituição Federal de 1988.

Consórcios Públicos são instituições de direito público, ou privado, pelos quais os atores políticos da esfera municipal, estadual ou federal (limítrofes ou não), decidem cooperar entre si para solucionar problemas de comum interesse e em áreas específicas, com o objetivo de atender às demandas locais. E o que leva os municípios a se consorciarem é a possibilidade de atender demandas locais que, se fossem atuar sozinhos, ou não conseguiriam ou despenderia mais gastos com tempo, energia e/ou recursos financeiros (VAZ, 1997; ABRÚCIO e SOARES, 2001; CRUZ, 2002; CUNHA, 2004; e CALDAS, 2007) (p.1).

Segundo Angnes et.al (2013), os consórcios públicos surgiram como uma forma de solução, de modo colegiado, com um novo arranjo institucional para a gestão municipal como instrumentos de planejamento regional para a solução de problemas comuns.

Dessa maneira, o consórcio intermunicipal desponta como um meio para que os municípios trabalhem de forma integrada em uma associação, união ou pacto celebrado de caráter temporário ou permanente para a consecução de objetivos, obras, serviços e atividades de interesse comum, não pressupondo a adoção de uma nova pessoa jurídica ou adquirindo uma personalidade jurídica própria (CRUZ, 2002).

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 19/1998, alterando dentre outros o Art. 241 da Constituição Federal de 1988, os consórcios públicos foram reconhecidos como uma ferramenta de cooperação federativa vertical e horizontal.

O Art. 241 da Constituição Federal passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1998).

Portanto, a partir de 1998 com a normatização da Constituição Brasileira para a consolidação da gestão consorciada de serviços públicos, o caminho para essa conquista dos entes federados em suas diferentes esferas permitiu a edição da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. É nessa fase que surgiram muitos consórcios intermunicipais setoriais e também que são firmados acordos e convênios dos municípios com os governos estaduais e com o governo federal.

Importante ressaltar que antes da edição da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos, como não possuíam personalidade jurídica, não tinham capacidade para exercer direitos e assumirem obrigações em nome próprio. A Lei nº 11.107/2005 inovou essa situação em quatro pontos: I) ao afirmar que os consórcios públicos são instrumentos contratuais; II) ao prever que os consórcios adquirem personalidade jurídica; III) ao permitir que a personalidade jurídica seja de direito público ou privado de acordo com a conveniência dos entes instituidores e; IV) ao criar a figura da associação pública de natureza autárquica como entidade.

Medauar e Oliveira (2006) ressaltam a importância da inovação trazida pela Lei 11.107/05 ao prever a instituição de consórcios com personalidade jurídica, “pois veio suprir uma lacuna no ordenamento, determinando a personalização dos consórcios públicos” (2006, p.26), propiciando maior agilidade na operacionalização de suas atividades “e maior certeza e

segurança para os consorciados e perante terceiros nas relações jurídicas com os consórcios públicos” (2006, p.26).

A instituição da Lei nº 11.107/2005, que fora regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, definiu também as normas gerais para a contratação de consórcios públicos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, atribuindo-lhes personalidade jurídica. Tais consórcios podem ser constituídos quer como pessoa jurídica de direito público (hipótese em que integrará a Administração Indireta ou descentralizada das pessoas federativas consorciadas), quer como de direito privado, ainda que formados por unidades da federação e a elas vinculadas, por intermédio de instrumento formal de natureza contratual, necessariamente ratificado por lei (GRAÇA SOUTO, 2007).

### 2.2.2 Evolução da legislação brasileira

O aperfeiçoamento da legislação brasileira ao longo dos anos foi adequando-se conforme as necessidades da sociedade e do Estado e de acordo com a situação de cada época. Conforme surgiam as alterações, obviamente, os gestores buscavam a adaptação para a melhora de seus Municípios e Estados. De acordo com a pesquisa realizada, foi possível traçar uma linha cronológica de todas as mudanças com seus respectivos resultados (Ver Quadro 1).

Quadro 1 – Linha cronológica dos consórcios públicos

ANO	LEGISLAÇÃO	ACONTECIMENTO
1891 A 1937	1º e 2º Constituição Brasileira	Consórcios são contratos celebrados entre municípios e entre Estados, porém, necessitam de autorização expressa do Estado ou União.
1937	3º Constituição Brasileira	Consórcios passam a ter reconhecimento como pessoas jurídicas de direito público.
1946	4º Constituição Brasileira	Foco total na autonomia dos entes federados.
1960	<b>Início do debate sobre desenvolvimento e cooperação entre entes federados.</b>	
1961	<b>Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina – criam o Banco</b>	

	<b>Regional de Desenvolvimento Econômico da Região Sul – BRDE.</b>	
1964	<b>Golpe Militar – Repressão política e novamente o poder é centralizado.</b>	
1967	5º Constituição Brasileira	Consórcios perdem a personalidade jurídica e são vistos como meros pactos de cooperação (Associativismo Intermunicipal).
1985 e 1986	<b>Implantação das ações integradas na área da saúde e do debate sobre reformas na saúde brasileira. São criados os dois primeiros consórcios intermunicipais na área da saúde, ambos no Estado de São Paulo.</b>	
1988	6º Constituição Brasileira (Atual)	As receitas públicas são descentralizadas e os municípios são reconhecidos como entes federativos tendo um aumento da visão regional e da constituição dos consórcios públicos.
1990	<b>Implementação dos consórcios na área da saúde são previstas nas leis que regem o SUS – Sistema Único de Saúde.</b>	
1998	Emenda constitucional nº 19/98	Alteração do Art. 241 da Constituição Federal. Introdução dos conceitos de consórcio público e gestão associada de serviços públicos.
2004	<b>Apresentação de Projeto de Lei Federal para instituição de normas gerais para consórcios públicos.</b>	
2005	Promulgação da Lei de Consórcios Públicos – Lei nº 11.107/2005	Normais gerais para os consórcios públicos.
2007	Publicação do Decreto nº 6.017/2007	Normas para execução da Lei nº 11.107/05.

Fonte: Adaptado de Provin (2013).

O Quadro 1 mostra que, do ano de 1891 a 1967, foram elaboradas cinco constituições, cada uma com sua especificidade, sendo os consórcios tratados de maneira diferente em todas as edições. Na primeira e segunda Constituição, os consórcios eram contratos celebrados entre

municípios e entre estados, porém, obrigatoriamente necessitavam de autorização expressa do Estado ou União para sua efetiva celebração.

Em 1937, com a efetivação da terceira Constituição brasileira, os consórcios passaram a ter reconhecimento como pessoas jurídicas de direito público, ou seja, tornaram-se independentes da União e Estado. Segundo Cézár (2008), a própria personalidade jurídica oriunda dos consórcios públicos como *plus* de eficiência permite ampliação da efetividade da cooperação interfederativa, substituindo um vínculo tido como precário dos antigos consórcios administrativos por um de caráter permanente.

Na quarta Constituição, que teve seu início em 1946 e se estendeu até 1964, quando aconteceu o golpe militar, foi dado um foco total à autonomia dos municípios, realizando-se discussões sobre desenvolvimento e cooperação entre os entes federados. Conforme Ribeiro (2011), as políticas de Estado deveriam ter fomentado mais a construção e promoção de quadros institucionais que garantiriam a aproximação de capacidades e habilidades, alimentando redes sociais em meio aos conflitos de interesses, com vistas à estruturação de ambientes e arranjos institucionais que promovessem o desenvolvimento das regiões por meio da cooperação.

De 1964 a 1985, quando imperou a ditadura militar, houve uma forte repressão política e novamente o poder acabou sendo centralizado. Logo no início da era militar, houve a publicação da quinta Constituição em que os consórcios perderam a personalidade jurídica e passaram a ser vistos como meros pactos de cooperação, sem qualquer perspectiva de auxílio da União (PROVIN, 2013).

Com o término da ditadura em 1985, inúmeras discussões começaram a permear os estados e municípios, especialmente em áreas mais essenciais à população, como, por exemplo, a saúde. Foram implantadas ações integradas na área e começou-se um forte debate sobre reformas na saúde brasileira. Assim, foram criados os dois primeiros consórcios intermunicipais na área da saúde, ambos no Estado de São Paulo (LOSADA, 2008).

A partir de 1998, quando se conseguiu a aprovação da emenda 19/98 que alterou o Artigo 241 da 6ª constituição federal, foram introduzidos os conceitos de consórcio público e gestão associada de serviços públicos, o que permitiu efetivamente a união entre os Municípios. Cézár (2008) argumenta que a própria personalidade jurídica dos consórcios públicos permite ampliação da efetividade da cooperação interfederativa, substituindo um vínculo tido como precário dos antigos consórcios administrativos por um de caráter permanente.

Em 2005, as relações intergovernamentais, antes regidas pelos convênios bilaterais, foram fortalecidas pela regulamentação dos consórcios públicos por meio da Lei de Consórcios Públicos – Lei nº 11.107/2005, que permitiu a gestão associada de serviços públicos por meio da criação de uma pessoa jurídica. Assim, os consórcios surgem no cenário brasileiro como um novo instrumento do federalismo cooperativo, propiciando o desenvolvimento regional por intermédio da conjugação de esforços para a melhora na prestação de serviços públicos.

Por fim, em 2007, foi publicado o decreto nº 6.017/2017, que normatiza a execução dos consórcios públicos e apresenta o conceito legal de consórcio. Dessa forma, quanto a sua natureza jurídica da pessoa constituída pelo consórcio, o decreto não define uma opção, deixando que os entes federados definam se o consórcio será regido pelo direito público ou pelo direito privado, dando maior autonomia aos Municípios e Estados que aderirem a qualquer tipo de consorciamento.

### **2.2.3 Lei nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos**

Em 06 de abril de 2005, promulgou-se a referida Lei que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e da outras providências”. Referente aos seus aspectos legais, a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, regula a formação dos consórcios e estabelece a presença da União, Estados e Municípios para a formação de parcerias nos seguintes termos, em seu artigo 2º:

Art. 2º – Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º – Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Segundo Losada (2008), 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: I) instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento; II) permitir a descentralização de recursos técnicos e financeiros e promover a regionalização e

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

Ribeiro, Bastos e Bugarin (2013) consideram como pontos a favor da nova Lei dos consórcios: a identidade de atividades e problemas, com a possibilidade de superação do limite das bandeiras partidárias, a criação de mecanismos de articulação e colaboração mútua, a formulação e execução de políticas regionais com redução de custos operacionais, o fortalecimento político da região, as compras coletivas e a fiscalização tributária conjunta dentre outros.

Para Garcia e Reis (2010), antes da edição da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos, como não possuíam personalidade jurídica, não tinham capacidade para exercerem direitos e assumirem obrigações em nome próprio. Já César (2008) cita que a Lei nº 11.107/2005 prevê benefícios para os entes consorciados, que vão desde a racionalização do uso dos recursos até o fortalecimento dos vínculos preexistentes com a formação ou consolidação de uma identidade regional. Além disso, há o estímulo que representa em relação às políticas públicas, que têm maior probabilidade de serem executadas de maneira mais técnica e eficiente e a possibilidade de se coordenar a ação entre diversos entes federativos.

Pietro (2005) sinaliza as controvérsias embutidas na Lei nº 11.107/2005. Para o autor, como os consórcios envolvem a participação de diferentes pessoas jurídicas públicas, é impossível que cada qual estabeleça suas próprias normas sem que haja um modelo a ser seguido. Possivelmente, a referida lei foi criada para solucionar essa questão, contudo, ela não apresenta normas gerais para a formação dos consórcios e sim normas para constituição de pessoa jurídica por entes federativos em conjunto depois de já formados.

#### **2.2.4 Possibilidades criadas pela Lei nº 11.107/2005**

A Lei nº 11.107/2005 é fruto de um longo processo de construção institucional do federalismo cooperativo no Brasil, que começou a dar sinais de importância nos primeiros anos da década de 1980, justamente quando surgiram numerosas experiências de consórcios intermunicipais para a realização de atividades de interesse comum. O fato coincidiu com o

árido período autoritário que o país atravessava e também com o início da redemocratização que o país passaria logo adiante.

Em todo esse contexto, o discurso municipalista ganhou espaço e a conquista pela oposição de importantes postos governamentais desencadeou o processo de construção de instrumentos voltados à satisfação dos compromissos políticos assumidos, tendo em vista o ideal de fortalecimento dos poderes locais. Um exemplo a ser citado é o Estado de São Paulo, que criou os Escritórios Regionais de Governo – ERGs – com o intuito de contribuir para o desenvolvimento conjunto entre os municípios pertencentes a uma mesma região. O sucesso de algumas práticas de consorciamento na área de saúde pública forneceu elementos para o seu reconhecimento dentro do Plano Nacional do país naquela época, especialmente em 1990, quando o desenvolvimento de grandes iniciativas na região do Grande ABC Paulista fez crescer a demanda pela regulamentação desses mecanismos de cooperação.

Em 1995, teve início no Brasil, um processo de reforma administrativa, no qual se concedeu a normatização da figura consórcios públicos em caráter constitucional. A promulgação da EC 19/1998, que introduziu o Artigo 241 ao texto da constituição, não foi suficiente para alterar a situação precária institucional dos consórcios, reclamada fortemente pelos gestores públicos municipais na época. Passaram-se seis anos sem a matéria receber qualquer atenção da Câmara dos Deputados bem como do Senado Federal até que, em junho de 2004, o Poder Executivo nacional em atenção a renovadas pressões dos municípios interessados enviou um projeto de lei de regulamentação do assunto ao Congresso Nacional para a tramitação em regime de urgência. A partir disso, o tema passou a ser objeto de grandes disputas que redundaram no arquivamento da proposta legislativa do Executivo e na aprovação de um substitutivo do projeto, aprovado em 06 de abril de 2005.

Dentre as principais inovações da Lei, destaca-se a atribuição de personalidade jurídica aos consórcios públicos mediante a constituição de associação pública ou de pessoa jurídica de direito privado. Com a associação pública, o consórcio terá personalidade jurídica de direito público e, portanto, estará sujeito ao mesmo regime imposto às autarquias públicas. Os consórcios poderão também adotar personalidade jurídica de direito privado, bastando, para tanto, o atendimento dos requisitos legais da legislação civil vigente. Porém, nessa modalidade, eles se constituirão como associações civis ou com fundações, ou seja, pessoas jurídicas sem fins econômicos, devendo observar a legislação pública vigente que diz respeito a contratações, licitações, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal para realização das tarefas diárias.



Os consórcios podem desenvolver políticas setoriais, de saúde, educação, cultura, saneamento, desenvolvimento econômico, proteção ambiental, inclusão social, etc. Podem, também, integrá-las regionalmente para que haja um desenvolvimento conjunto de todos os municípios, bem como a observância do princípio da igualdade entre todos. Não há objetivos definidos por lei para os consórcios, assim, os próprios municípios devem defini-los de acordo com as necessidades quando da formação do consórcio.

Outra novidade que a Lei nº 11.107/2005 trouxe é que os consórcios públicos podem assumir a gestão associada de serviços, o que inclui nesse rol as atividades de planejamento, de regulação e de fiscalização, acompanhadas ou não de sua prestação. Na condição de pessoas jurídicas e de direito público, podem também promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade pública, interesse social, como qualquer município tem poderes para fazer.

Existe também a possibilidade de os consórcios públicos delegarem a prestação de serviços a eles atribuídos na forma de contrato de constituição de entidade, pois a Lei nº 11.107/2005 prega isso e possibilita que a outorga pode ser feita por meio de concessão, de permissão ou autorização, claro que mediante a elaboração de processo licitatório ou contrato de programa. A Lei ainda confere aos consórcios públicos o poder de emitir documentos de cobrança e de exercer atividades de arrecadação de tarifas e de outras cobranças públicas pela prestação de algum serviço ou pelo uso ou outorga de patrimônio público que por ele está sendo administrado.

A Lei também apresenta a possibilidade de que um consórcio público seja integrado por entes federativos de diferentes níveis governamentais, por exemplo, podem consorciar-se Municípios, Estados e União em um único consórcio. Cumpre ressaltar que, anteriormente à Lei nº 11.107/2005, a formação de um consórcio era exclusivamente por entes federativos de mesmo porte, ou seja, município com município, estado com estado e assim por diante. Qualquer situação que tivesse que se fazer entre Município e Estado, por exemplo, era necessária a celebração de um convênio de cooperação.

A diferença entre consórcio público e convênio de cooperação está justamente na atribuição da personalidade jurídica que o consórcio possui, diferentemente dos convênios, que são acordos firmados e com prazos determinados para atuação conjunta. Cumpre esclarecer também que existem afinidades entre os dois, como, por exemplo, a possibilidade tanto em um quanto no outro de poderes para efetivar pessoal, executar serviços, etc.

No entanto, existe uma grande diferença que precisa ser esclarecida e que a Lei nº 11.107/2005 veio suprir essa lacuna, em que em um convênio não existe a possibilidade de

estender serviços de atendimento, pois obrigatoriamente uma só das partes poderá ser envolvida e responsabilizada, enquanto, no consórcio, o responsável é o consórcio com sua personalidade jurídica única e formada por todos os entes consorciados.

Na próxima seção serão detalhadas as etapas de constituição de um consórcio público, de acordo com a Lei nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos.

### **2.2.5 Constituição de um Consórcio Público**

Conforme previsão do Artigo 3º da Lei nº 11.107/2005, “o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções”. Trata-se de compromisso político a ser formalizado que, ratificado por Lei pelos municípios interessados, converter-se-á em contrato para a instituição oficial de pessoa jurídica.

A Lei nº 11.107/2005, nos termos do Artigo 4º, cita que o protocolo de intenções deve ter necessariamente cláusulas que contenham: I) a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a localização da sede do consórcio; II) a identificação dos entes da federação consorciados; III) a indicação da área de atuação do consórcio; IV) o enquadramento do consórcio público como associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; V) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a entidade a representar os consorciados perante outras esferas de governo; VI) as normas de convocação e de funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, a aprovação e a modificação dos estatutos do consórcio público; VII) a previsão de que a assembleia geral será a instância máxima do consórcio público e o número de votos para a sua deliberação; VIII) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio, que obrigatoriamente deverá ser o Chefe do Poder executivo de um dos municípios consorciados; IX) o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; X) as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria; XI) o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público; XII) a definição do número de votos atribuídos a cada consorciado na assembleia geral, sendo assegurado, no mínimo, um voto a cada partícipe; e XIII) a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando: A) as competências cujo exercício transfere-se ao consórcio público; B) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área

em que serão prestados; C) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços; D) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um consorciado; e E) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão.

Já o Artigo 5º, parágrafo 4º, da Lei de Consórcios cita que, na hipótese de inexistência do instrumento prévio, todos os participantes deverão regulamentar, em legislação própria, de modo concertado, as condições que o normativo federal determina que constem do protocolo de intenções, conforme já descrito no parágrafo anterior.

Conforme o Artigo 4º, parágrafo 5º, a Lei determina que o protocolo de intenções seja publicado na imprensa oficial. Nesse caso, não há indicação legal específica, assim, entende-se que a publicação deverá ocorrer em órgão de comunicação de cada um dos entes federativos que subscrevem o documento.

O passo seguinte a ser dado é a convocação da assembleia geral do consórcio público, composta pelos prefeitos dos municípios consorciados, tendo em vista a elaboração e a aprovação dos estatutos da entidade. A constituição do consórcio público, portanto, obedecerá a três especiais etapas: a preparação e a assinatura do protocolo de intenções, a sua ratificação mediante as leis dos entes consorciados, e a elaboração, aprovação e registro pela assembleia geral. A proposta de modelo desenvolvida neste estudo mostrará detalhadamente cada passo a ser dado para a formação de um consórcio com base na legislação vigente.

### **2.2.6 Áreas de atuação**

Pode ser considerada como área de atuação do consórcio público, independentemente se a União for consorciada, os seguintes consórcios: I) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios neles contidos; II) dos Estados e Distrito Federal, quando o consórcio for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e Distrito Federal; III) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios, conforme disposto no Artigo 4º, parágrafo 1º da Lei nº 11.107/2005.

Diante da Lei nº 11.107/2005, torna-se clara a importância da dimensão espacial que deve haver no ajuste de cooperação estabelecido entre os entes por meio da formação de um consórcio público. Essa espécie de associação insere-se diretamente em estratégias de

planejamento regional que poderá ser uma ferramenta importante de melhora na qualidade dos serviços prestados, bem como na resolução de problemas que atingem a gestão pública no país.

A Lei dos consórcios públicos é clara em todos seus aspectos, porém, cabe fazer algumas observações a respeito de algumas características que ela possui no que diz respeito à formação de um consórcio. Um exemplo é a admissão para a formação de consórcio entre municípios pertencentes a Estados diferentes. Essa possibilidade flexível da Lei passa da autonomia aos Municípios perante os Estados em um projeto de promoção da integração regional, por exemplo.

Outro aspecto importante a ser mencionado é que a referida Lei não estabelece obrigatoriedade que esses Municípios sejam contíguos, muito embora pareça mais lógico que os municípios estejam o mais próximo possível para o desempenho de suas atividades dentro de um consórcio formado para a resolução de problemas e implementação de medidas que atendam às necessidades de todos.

A Lei ainda é bastante clara referente à impossibilidade de Municípios associarem-se a Estados que não seja o seu próprio. Certamente esse impedimento foi com vistas a não intervenção de um Estado no território de outro, o que possivelmente poderia gerar conflitos e colocar em risco a relação entre os entes estaduais.

### **2.2.7 Gestão Financeira**

A Lei nº 11.107/2005 prevê que a manutenção financeira e econômica de um consórcio público seja efetivada exclusivamente por meio da celebração entre os entes de um contrato de rateio. Conforme artigo 8º (2005, p. 02), “os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.”

Esse contrato poderá determinar a nulidade das cláusulas do contrato de constituição que prevejam outros aportes financeiros ou econômicos à entidade, salvo as contribuições em bens ou em direitos, realizadas por força de gestões associadas de serviços públicos e a eventual cessão de servidores, que poderá ocorrer na forma e nas condições previstas na legislação de cada município associado (Art. 4º, parágrafo 4º).

O contrato de rateio deverá ser formalizado a cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não poderá ultrapassar o prazo das dotações orçamentárias. A finalidade do contrato de rateio é conferir estabilidade e segurança às atividades do consórcio. Depois de formalizado o contrato, o consórcio fica seguro de que os valores serão recebidos, já que os

entes consorciados, em conjunto ou isoladamente, são partes legítimas para fazer exigir o que foi definido no contrato, mesmo que possa haver alguns impecílios, tais como alternância política por conta de eleições, negligência de pagamento, etc.

Se porventura houvesse qualquer arranjo entre os municípios fora do que está estabelecido dentro da Lei nº 11.107/2005, seria de maneira muito frágil e com grandes riscos para os gestores e, conseqüentemente, para os municípios. A gestão financeira de um consórcio não pode ficar somente no plano político e de maneira insegura, sem que haja qualquer comprometimento acordado via contrato de rateio, como a lei precede. Para isso, torna-se importante a elaboração de um modelo de formação de consórcio que oriente e guie a sua formação sem que haja qualquer fator impeditivo de ordem legal ou política como, por exemplo, a inviabilização do consórcio em receber recursos oriundos do governo federal para execução de algum programa ou obra que beneficiasse uma região.

Em função desse objetivo, o ente consorciado que não alocar recursos em sua lei orçamentária ou por meio de créditos adicionais para ter as dotações suficientes para arcar com as despesas assumidas por meio do contrato de rateio, poderá até mesmo ser excluído do consórcio por não cumprimento do referido contrato.

Por outro lado, o consórcio deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude do cumprimento do contrato de rateio, de forma que elas possam ser contabilizadas nas contas de cada município.

Importante ressaltar ainda que, conforme a Lei nº 11.107/2005 existe a possibilidade de um consórcio ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes consorciados, como, por exemplo, para a prestação de serviços, mediante remuneração. O consórcio pode também emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos que estejam sob sua administração, ou mediante autorização específica dos entes consorciados (Artigo 2º, parágrafo 1º, inciso III e parágrafo 2º).

Existem também outras fontes de alternativas de recursos além das contribuições que os consórcios podem receber de outras entidades e órgãos governamentais além de seus “colegas” consorciados (Artigo 2º, parágrafo 1º, inciso I). É o caso, por exemplo, de um consórcio que celebra contratos ou convênios com a União para o recebimento de verbas do orçamento geral da união – OGU.

No que tange às fiscalizações que os consórcios serão submetidos tanto contábil quanto operacional e patrimonial, o Tribunal de Contas competente será o responsável por

apreciar as contas do Chefe do Poder executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas, dos atos, dos contratos e da renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio (Artigo 9º, parágrafo único da Lei nº 11.107/2005).

### **2.2.8 Objetivos dos Consórcios Públicos**

Nos termos do Artigo 2º da Lei nº 11.107/2005, os objetivos de um consórcio público são determinados pelo interesse comum entre os entes (municípios) que o compõem, dentro dos limites da legislação vigente.

Dentre as principais finalidades dos consórcios destacam-se a articulação regional entre as unidades políticas de pequeno, médio e grande porte, com vistas à melhoria de sua capacidade técnica, gerencial e também financeira; a prestação de serviços de interesse comum, mediante atuação integrada que possa resultar em economia de grande escala; a criação de espaço suprapartidário para a discussão de temas de interesse regional; a redução de ociosidade no uso de máquinas e de equipamentos; a otimização de recursos humanos com a conseqüente redução de custos operacionais e ampliação da oferta de serviços; a formação e a capacitação da burocracia administrativa e gestão conjunta em regiões interligadas por bacias hidrográficas ou polos de desenvolvimento, nas quais uma ação isolada seria totalmente inútil.

Esses mecanismos oferecem um rol inesgotável de opções em virtudes das características de que se podem revestir, especialmente no que se refere às suas possíveis áreas de atuação: saúde, assistência e inclusão social, habitação, educação, cultura, lazer, esporte, informática, planejamento regional, agricultura, resíduos sólidos, meio ambiente, turismo, etc.

Existe uma grande diversidade de políticas públicas que, além de apresentarem uma melhor resolução e efetividade por meio de ações integradas dos consórcios, podem também produzir ganhos de escala consideráveis, uma maior racionalização na utilização de recursos públicos e promover o fortalecimento dos entes federados na realização de suas atribuições. Pode-se destacar também outros, como a questão do meio ambiente, a gestão de bacias hidrográficas, tratamento e destinação correta de resíduos sólidos, gestão associada de serviços públicos como o saneamento e o transporte público, bem como a execução de obras estruturantes que beneficiem dois ou mais municípios.

A cooperação entre municípios ou outras esferas da administração pública permite ter acesso a muitos benefícios, tais como a prestação compartilhada de assistência técnica, o compartilhamento de bens e pessoal qualificado entre as próprias administrações associadas.

Além disso, a criação de novos meios e arranjos institucionais de articulação e pactuação entre os próprios municípios pode ser uma alternativa para o início de um promissor projeto de desenvolvimento do país. Porém, atualmente, é possível notar que a promoção do desenvolvimento local está cada vez mais sendo colocada como produto regional, sem que haja projeção em escala estadual e federal.

### **2.2.9 Gestão associada de serviços públicos**

Conforme o Artigo 241 da Constituição, os consórcios públicos e também os convênios de cooperação podem prestar serviços de gestão associada de serviços públicos. Nesse caso, conforme observa Medauar (2011), “a expressão serviço público tem um sentido muito aberto”, portanto, trabalhar-se-á com a definição de que serviço público é todo e qualquer serviço desenvolvido pela Administração Pública, tais como, gestão do transporte rodoviário, gestão do abastecimento de água, gestão de espaços públicos, etc.

A gestão associada de um serviço público pode ocorrer mediante a celebração de convênio de cooperação ou pela contratação de um consórcio público. Tal regulamentação encontra-se na Lei nº 11.107/2005 e obviamente incentiva a utilização dos consórcios públicos para a gestão dos serviços públicos. Dentro das funções do consórcio público na gestão associada estão as de planejamento, regulação e fiscalização, as quais são estritamente executadas somente por consórcio público devidamente formado.

Cumprе ressaltar que o consórcio público será o órgão que receberá do ente federativo os poderes de regular, fiscalizar e executar serviços, o que, na prática, cumpre com um dos benefícios que o consórcio trouxe que é a descentralização administrativa, ou seja, aliviar a administração municipal dividindo as tarefas que anteriormente seriam todas de responsabilidade da administração municipal. Segundo Porto Neto (1997, p.26) “o consórcio público é um instrumento que, sem delegação de competências constitucionais que integra a administração indireta do titular dos serviços, viabiliza o compartilhamento de sua gestão com os outros entes que formam o próprio consórcio.”

### 2.2.10 Situação dos Consórcios Públicos no Brasil

Este tópico tem por objetivo mostrar a situação na constituição de Consórcios no Brasil, considerando sua existência nas três áreas de atuação: entre entes municipais, entre ente municipal e estado, e entre ente municipal e união. O levantamento foi realizado segundo dados extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015 do IBGE.

O Quadro 2 abaixo mostra como os consórcios estão distribuídos segundo as grandes regiões brasileiras.

Quadro 2– Distribuição de consórcios segundo as grandes regiões brasileiras.

Região	Total de municípios	Intermunicipal	Estado	União
Norte	450	110	105	6
Nordeste	1794	941	859	117
Sudeste	1668	1291	1276	87
Sul	1191	1012	1005	115
Centro-Oeste	467	337	326	17

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2015).

O Quadro 3 apresenta um resumo do total de municípios no Brasil que fazem parte de alguma modalidade de consorciamento Intermunicipal, Estadual ou com a União.



Quadro 3– Número de municípios que fazem parte de alguma modalidade de consórcio.

	Total	Intermunicipal	Estado	União
Brasil	5.570	3571	342	64
Até 5.000	1 237	859	44	9
De 5.001 a 10.000	1 214	796	57	8
De 10.001 a 20.000	1 377	900	90	18
De 20.001 a 50.000	1 087	642	84	16
De 50.001 a 100.000	353	203	27	5
De 100.001 a 500.000	261	151	35	8
Mais de 500.000	41	20	5	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2015).

Como pode ser observado no quadro acima, de um total de 5.570 municípios brasileiros, 3.977 declararam fazer parte de alguma modalidade de consórcio público, seja com o Estado, com a União ou Intermunicipal. Importante ressaltar também que, levando-se em consideração o indicador do tamanho da população, os municípios com população até cinquenta mil habitantes representam a grande maioria dos municípios consorciados.

Isso representa 71,40% do total dos municípios brasileiros. Cumpre ressaltar que, nesse quadro, não foi utilizado nenhum critério de conferenciado efetivo funcionamento dos referidos consórcios.

O Quadro 4 mostra o panorama dos consórcios no que se refere às áreas da saúde, educação e meio ambiente.

Quadro 4 – Municípios que fazem parte de alguma modalidade de consórcio em áreas da saúde, educação e meio ambiente.

	Total	Saúde	Educação	Meio Ambiente
Brasil	5.570	2 800	374	929
Até 5.000	1 237	703	44	159
De 5.001 a 10.000	1 214	637	86	209
De 10.001 a 20.000	1 377	679	91	250
De 20.001 a 50.000	1087	498	98	193
De 50.001 a 100.000	353	161	17	61
De 100.001 a 500.000	261	110	33	50
Mais de 500.000	41	12	5	7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2015).

Há de se destacar, conforme demonstrado no Quadro 4, a normalidade em se ter números elevados de consorciamento nas áreas de saúde e meio ambiente, tendo em vista ser considerado perfeitamente normal o auxílio da esfera federal nessas duas áreas que concentram investimentos maiores, especialmente quando se tem consórcios formados para o atendimento do maior de número de pessoas.

Outro fator relevante é o baixo número de consorciamento de municípios na área da educação, em que 6,56%, ou seja, apenas 374 municípios dos 5.570 possuem algum tipo de parceria. O Quadro 5 mostra a separação dos consórcios vinculados às áreas de saúde, educação e meio ambiente por região.

Quadro 5 – Municípios separados por regiões que fazem parte de alguma modalidade de consórcio em áreas da saúde, educação e meio ambiente.

	Total de Municípios	Saúde	Educação	Meio Ambiente
Brasil	5.570	2 800	374	929
Norte		53	29	36
Nordeste		490	130	297
Sudeste		1121	77	252
Sul		961	111	212
Centro oeste		175	27	132

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2015).

Como pode ser observado, as regiões Sul e Sudeste são responsáveis por 74,35% dos consórcios na área da saúde, o que facilita investimentos maiores de recursos nessas regiões. Já as regiões Norte e Nordeste possuem 19,39%, o que pode acabar dificultando o repasse de recursos maiores para a melhora do setor.

Na educação, apesar de possuir um número menor de consórcios se comparado com saúde e meio ambiente, a região Norte e Nordeste é responsável por 42,51% dos consórcios do país nessa área. Um dos possíveis fatores que colaboram com esse número é o fato de essas regiões possuírem 63,55% de municípios com menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2015), então, a modalidade de consorciamento acaba sendo uma das alternativas para que se receba recursos maiores.

Já na área de meio ambiente, existe uma certa disparidade entre as regiões no que se refere ao consorciamento. A região Norte e Nordeste é responsável por 35,84% dos consórcios, a região Sul e Sudeste responde por 49,95% e o Centro Oeste por 14,20%. Cumpre ressaltar que o meio ambiente tem sofrido inúmeros investimentos por parte do governo federal, o que necessariamente sendo parte de um consórcio oportuniza aos municípios terem maiores chances de obtenção dos referidos investimentos.

O Quadro 6, a seguir, mostra o panorama dos consórcios no que se refere às áreas da Assistência e Desenvolvimento Social, Habitação e Turismo.

Quadro 6 – Municípios que fazem parte de alguma modalidade de consórcio em áreas de assistência e Desenvolvimento Social, Habitação e Turismo.

	Total	Assistência e Desenvolvimento Social	Habitação	Turismo
Brasil	5.570	463	281	485
Até 5.000	1 237	73	26	81
De 5.001 a 10.000	1 214	113	66	114
De 10.001 a 20.000	1 377	110	77	117
De 20.001 a 50.000	1 087	106	70	105
De 50.001 a 100.000	353	24	16	26
De 100.001 a 500.000	261	33	24	39
Mais de 500.000	41	4	2	3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2015).

Pode-se observar conforme dados do Quadro 6 um número menos expressivo de consórcios no que se refere às áreas de Assistência e Desenvolvimento Social (463), Habitação (281) e Turismo (485). Se forem comparados com os números de municípios existentes no Brasil (5.570), ter-se-ão os seguintes percentuais: Assistência e Desenvolvimento Social com 8,31%, Habitação com 5,04% e Turismo com 8,71%.

Uma possível causa que pode ser destacada para o baixo número de consorciamentos nas áreas de Assistência e Desenvolvimento Social e Habitação é que programas de destinação de recursos para os municípios nessa área, como Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida, não exigem que os municípios estejam organizados em consórcios para o recebimento de tais recursos.

O Quadro 7, a seguir, mostra à separação dos consórcios vinculados as áreas de Assistência e Desenvolvimento Social, Habitação e Turismo por região.

Quadro 7 – Municípios separados por regiões que fazem parte de alguma modalidade de consórcio em áreas de Assistência e Desenvolvimento Social, Habitação e Turismo.

	Total de Municípios	Assistência e Desenvolvimento Social	Habitação	Turismo
Brasil	5.570	463	281	485
Norte		27	21	24
Nordeste		147	109	85
Sudeste		102	66	170
Sul		134	63	159
Centro-Oeste		53	22	47

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2015).

Cumprir destacar um número reduzido de consórcios nas regiões Norte e Centro oeste, conforme pode ser observado no Quadro 7. Outro detalhe importante é a equivalência dos números das regiões Nordeste, Sudeste e Sul nas três áreas pesquisadas.

### 2.3 Experiências Internacionais e Nacionais em Consórcios Públicos

O consorciamento entre municípios, na Europa, está estritamente ligado à conformação político-geográfica de cada um, isto é, trata-se de países com uma estrutura com grande número de cidades, cujas populações possuem tamanho reduzido. Dentro dessa perspectiva, destacam-se os seguintes países: Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Bélgica, Holanda e Finlândia. Conforme apontam Hulst e Montfort (2007), “cidades com pequena população têm encontrado cada vez mais dificuldades no atendimento às demandas locais por serviços públicos”. Ainda segundo esses autores, tais demandas somadas a crescente complexidade social implicariam em um nível crescente de consequências sérias sobre as políticas públicas locais.

Nesse aspecto, é importante esclarecer que a Europa tem em sua essência a integração entre as cidades pequenas e grandes, dando aos municípios menos favorecidos novas chances de oportunidades de inserção econômica e, para tal, a cooperação intermunicipal apresenta-se como uma política de grande relevância nesse cenário. A formação de consórcios públicos pode possibilitar aos municípios atender à demanda pela oferta de bens públicos, por exemplo, com economias de escala e economias de escopo, ampliando e diversificando a oferta de bens públicos para um maior benefício.

HULST e MONTFORT (2007) fazem sua análise acerca dos consórcios intermunicipais na Europa a partir de dois elementos básicos, que seriam resumidamente, em primeiro lugar, a relação existente entre os governos locais com os governos de esferas superiores, bem como a relação com o setor privado local, e um segundo elemento básico seria a relação entre os governos locais com as iniciativas privadas dependentes de ação pública local, como fundações, empresas com participação pública, etc.

Importante fazer a ressalva que onde há os grandes centros urbanos em que a política de consórcios públicos é igualmente bastante utilizada para a solução de problemas que, muitas vezes, transpassam as fronteiras municipais locais, os problemas mudam de ordem e passam a serem tratados como problemas de ordem metropolitana.

Segundo Prates (2010, p.14), “o consorciamento intermunicipal pode-se dar de uma forma considerada “pura”, isto é, quando a cooperação ocorre entre entes governamentais locais, sendo possível a inclusão de entes governamentais de esferas superiores como o governo central e/ou o estadual e agências governamentais de fomento.” A ocorrência dessas formas de cooperação na Europa varia muito de país para país, dependendo da estrutura e da cultura política de cada região.

De qualquer forma, as parcerias dos entes locais com os governos centrais constituem-se na Europa na maioria das vezes para a prestação de serviços públicos locais. O Reino Unido, por exemplo, nesse aspecto, incentiva fortemente a realização de consórcios mistos, a fim de melhorarem os serviços prestados pelos entes locais, ou seja, que municípios juntos possam administrar serviços indispensáveis para a sua população.

Um segundo aspecto apontado por HULST e MONTFORT (2007) refere-se à dicotomia que pode existir entre as tarefas de coordenação política e de oferta de serviços públicos, no âmbito de uma escala pequena no espaço local. De forma geral, em praticamente todos os países europeus, os consórcios intermunicipais destinam-se predominantemente à prestação de serviços públicos, lá chamados de *Public Service Delivery*.

Outro item importante refere-se ao grau de institucionalização das políticas de cooperação intermunicipal. Nesse sentido, levando em conta as características particulares de cada país europeu, um exemplo comum em alguns casos é a existência de uma base regular formada por meio acordo de cooperação, conforme apontam HULST. e MONTFORT (2007). Esses acordos possibilitam aos entes consorciados uma maior integração na oferta de bens e serviços públicos ofertados isoladamente antes da consolidação do consórcio, tais como a prestação de serviços básicos como distribuição de água, tratamento de resíduos, políticas de proteção ambiental, serviços de saúde e manutenção de bombeiros.

Dessa forma, pode-se definir a institucionalidade dos consórcios europeus em duas características básicas: trata-se de consórcios baseados em contratos de prestação de serviços ou uma organização formal permanente que, nesse caso, iguala-se a grande maioria dos consórcios intermunicipais existentes no Brasil baseados na Lei nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos.

Um aspecto importante a ser mencionado no que se refere aos consórcios europeus são as tomadas de decisões. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais europeus dividem-se entre a situação de transferência de competência para tomada de decisões pelos municípios a órgãos regionais legalmente estabelecidos (ou agências) ou a alguma autoridade estabelecida em comum acordo pelos municípios consorciados.

Importante ressaltar que, no continente europeu, existem “quatro tipos básicos” de cooperação intermunicipal. Na prática, há uma grande variedade de conformações institucionais com relação aos consórcios públicos intermunicipais devido principalmente às características econômicas, culturais, sociais e políticas de cada país.

Os quatro modelos são: “i) *Semiregional government: standing organisations with decision making authority involved in the planning and coordination of local policies*; ii) *Service deliveryorganisation: standing organisations involved in service delivery*; iii) *Service deliveryagreement: contract based cooperation with respect to service delivery*; e iv) *Planning forum: loosely coupled networks involved in the planning and coordinationof local policies*”(HULST e MONFORT, 2007).

Nesse quadro, comparem-se os casos de consórcios brasileiros com os europeus, encaixar-se-ia perfeitamente os consórcios públicos de regiões metropolitanas, como, por exemplo, o modelo de consorciamento do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que instituiu uma série de organismos com o objetivo de implantar uma política regional organizada. Dentre esses órgãos, pode-se destacar a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, que trouxe a interdependência de maneira direta e dominante, dado as características econômicas, sociais e geográficas que existem entre os municípios integrantes da região (PRATES, 2013).

Diferentemente do Reino Unido, a cidade espanhola de Madrid opera pelas chamadas “comunidades autônomas espanholas”, que segundo Klink (2009), “representam um modelo pragmático de desenvolvimento em conjunto, tornando-se atores-chave no desenvolvimento do sistema metropolitano espanhol.” Como as comunidades autônomas são consideradas entidades territoriais que, conforme a constituição do País possui poderes de autonomia legislativa e competências executivas, a administração em conjunto de toda região (Estado)

rendeu resultados rápidos, conforme aponta Klink (2009, p. 417), “Num período de tempo relativamente curto, a comunidade autônoma conseguiu ampliar de forma significativa o sistema de metrô e de transporte público, por exemplo.”

Atualmente, o modelo madrilense de gestão partilhada encontra-se em fase de mudanças mas que ainda não se solidificaram. Há tentativas da equipe gestora da cidade de Madri que visam negociar a consolidação e o aprimoramento de um novo processo de descentralização mais firme dentro do território espanhol, visto que a descentralização que ocorreu dentro do planejamento anterior sobrecarregou as comunidades autônomas, mas não reforçou as “grandes cidades”. Sem essas mudanças, as cidades menores e a própria sociedade civil continuarão reivindicando voz maior no processo de pactuação em escala metropolitana, o que segundo Rodriguez e Oviedo (2001), pode comprometer “a formação de arranjos colaborativos entre as cidades.”

Mais recentemente, contudo, a própria cidade de Madri reivindicou um espaço de interlocução maior na região metropolitana (OCDE, 2007), com vistas à perda de força que a cidade teve em relação aos municípios menores do seu entorno. De certa forma, esse movimento de contestação da cidade Madri dentro do novo planejamento com gestão forte por parte da cidade central se reflete tanto na duplicação de iniciativas particularmente em áreas como ciência, tecnologia, inovação e desenvolvimento econômico, quanto na fragilização da coordenação de funções de interesse comum, como o planejamento do uso e ocupação do solo (KLINK, 2009).

Já o modelo norte-americano de gestão partilhada especialmente das regiões metropolitanas é caracterizado como um arranjo institucional fragilizado. Segundo Stephens e Wikström (2000), “diversos fatores colaboraram para que o sistema fosse perdendo sua força com o passar do tempo”, um exemplo disso, conforme apontam os autores é o número de governos que proliferaram em um curto espaço de tempo. A região metropolitana de Nova Iorque, por exemplo, espalha-se por 3 estados, 31 condados, 800 municípios e mais de 1.000 distritos específicos voltados para a provisão de serviços setoriais de interesse comum o que se torna praticamente impossível a capacidade de administração. (YARO, 2000, p. 45).

Todavia, principalmente a partir do ano de 2001, os Estado Unidos tentaram implementar alterações no seu modelo de planejamento setorial dos Estados, Condados e Municípios. Segundo Wheeler (2002), “as amplas evidências da intensa segregação racial e espacial e a polarização entre as áreas centrais e as cidades do subúrbio colocaram em cheque a própria viabilidade econômica, social e ambiental das áreas metropolitanas como um todo.”



Um dos motivos foram às interdependências funcionais entre as cidades centrais que possuíam os setores relativamente mais vulneráveis e o subúrbio que concentrava os segmentos mais abastados. Com isso, o poder público começou a se conscientizar do fato de que esta polarização intrametropolitana ameaçava a própria viabilidade da metrópole, onde teoricamente as coisas estavam ocorrendo de maneira satisfatória.

De acordo com o levantamento da OCDE (2007) sobre o cenário internacional, é difícil vislumbrar um modelo institucional único e ótimo para nortear a gestão e organização das cidades americanas. As cidades metrópoles dos Estados Unidos são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo um conjunto amplo de atores e de escalas territoriais de poder. De certa forma, conforme alega Vainer (2002), “as próprias escalas são construções políticas, frutos de processos de negociação entre agentes sociais com interesses frequentemente conflitantes.”

De qualquer maneira, pode-se dizer que há uma série de fatores responsáveis pelo sucesso ou fracasso de um consórcio baseado na prestação de serviços públicos. Entre esses fatores destacam-se: oferta de recursos financeiros, recursos humanos qualificados e capacidade de gestão. Esse é o caso fundamentalmente da Bélgica, França, Alemanha, Espanha, Itália e Holanda onde, nesses países, os municípios possuem um papel de destaque na oferta de bens públicos e, como são em sua maioria municípios com baixa população, a união na busca de escala torna-se essencial do ponto de vista econômico.

Entretanto, muitas dessas experiências acabam por ser abandonadas em função da fragilidade financeira dos municípios envolvidos como em grande parte dos municípios demasiadamente pequenos do Reino Unido, que possuem poucos recursos disponíveis e os ganhos de escala tornam-se irrelevantes, conforme aponta (PRATES, 2013).

Na próxima seção será detalhado como fazer a utilização da Matriz GUT – Gravidade, Urgência e Tendência para definição de prioridades.

## **2.4 MATRIZ GUT**

### **2.4.1 Método e Montagem da Matriz GUT**

O Método GUT (é a sigla para resumir as palavras Gravidade, Urgência e Tendência) foi desenvolvido por Kepner e Tregoe na década de 1980, a partir da necessidade de resolução de problemas complexos nas indústrias americanas e japonesas. Várias contrariedades podem

surgir em uma organização e nem sempre é possível resolver todas ao mesmo tempo (KEPNER; TREGOE, 1981).

Essa ferramenta gerencial é utilizada para priorizar a tomada de decisão, levando em consideração a gravidade, a urgência e a tendência do evento relacionado. A partir dessas variáveis, o gestor pode agir com base em um escalonamento, identificando quais complicações devem ser resolvidas primeiro.

Meireles (2001) afirma que o grande diferencial do Método GUT em relação aos outros do gênero é a simplicidade de utilização e a possibilidade de atribuir valores para cada caso concreto de maneira objetiva.

Para Periard (2011), a grande vantagem em se utilizar a Matriz GUT é que ela auxilia o gestor a avaliar de forma quantitativa os problemas, tornando possível priorizar as ações corretivas e preventivas.

Em uma administração pública, a resolução de muitos problemas pode gerar ao gestor certa confusão em sua análise, sendo que ele encontra dificuldades na identificação das questões prioritárias, que merecem maior atenção. Faz-se necessária a separação dos problemas para, então, ordená-los e solucionar os de grande relevância.

Desta forma, para a montagem da Matriz GUT, é necessário listar organizadamente as dificuldades que envolvam as atividades realizadas na gestão. Posteriormente, faz-se necessário atribuir notas para cada problema citado, considerando três aspectos principais: Gravidade, Urgência e Tendência.

Quanto aos aspectos principais, Periard (2011) faz a seguinte classificação:

- **Gravidade:** Mostra qual é o peso da dificuldade analisada caso ela venha a ocorrer. Analisa-se diante de certas características, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, etc., estudando os resultados a médio e longo prazo, se antes não for solucionado;
- **Urgência:** A quantidade de tempo que se tem ou necessita para resolução da tarefa. Se for grande a urgência, menor é o tempo disponível para sanar tal problema. Recomenda-se o questionamento: “A solução desta causa pode aguardar ou necessita ser feita de imediato?”;
- **Tendência:** Refere-se à possibilidade de aumento do problema, da circunstância da questão crescer ao decorrer do tempo. É recomendado questionar-se: “Caso não solucione tal problema logo, o mesmo piorará aos poucos ou bruscamente?”.

O passo seguinte é atribuir, em uma escala crescente de 1 a 5, a característica de cada problema. A base é o valor 5 para os problemas maiores e 1 para os menos importantes. O número de cada variável deve ser multiplicado e, ao final, gerar um *score* para cada o problema. Uma situação com extrema gravidade, urgentíssima e com tendência a piorar em um curtíssimo prazo receberia nota 5 em todos os aspectos, obtendo nota máxima de 125 pontos.

Quadro 8 – Matriz GUT

Nota	Gravidade	Urgência	Tendência
5	Extremamente grave	Precisa de ação imediata	Irã piorar rapidamente
4	Muito grave	É urgente	Irã piorar em pouco tempo
3	Grave	O mais rápido possível	Irã piorar
2	Pouca grave	Pouco urgente	Irã piorar a longo prazo
1	Sem gravidade	Pode esperar	Não irá mudar

Fonte: Periard (2011).

No entanto, Scartezini (2009) sustenta que a correta atribuição dos valores dentro dos critérios apontados irá depender fundamentalmente do conhecimento técnico do gestor acerca de cada problema. O autor sugere aplicar o método por meio de grupos técnicos e julgar cada caso pelo consenso mais lógico.

Após isso, a última fase é estabelecer um *ranking* dos problemas para saber quais são as prioridades e definir quais serão resolvidos primeiro, como segue o exemplo:

Quadro 9 – Aplicação da matriz GUT

Problema	Gravidade	Urgência	Tendência	G x U x T	Prioridade
Situação X	2	4	5	40	2
Situação Y	3	2	3	18	4
Situação Z	5	3	3	45	1
Situação W	1	5	4	20	3

Fonte: Adaptado de De Faveri e Da Silva (2016).

Ainda segundo Scartezini (2009), para se obter o valor das prioridades, basta efetuar o produto entre as notas atribuídas da seguinte forma: (G) x (U) x (T). Assim, de acordo com o Quadro 9, o primeiro problema a ser resolvido seria a “Situação Z” por obter maior *score* entre os demais, e a “Situação Y”, nesse caso, seria a de menor importância.

### 2.4.3 Utilização do Método GUT para hierarquização de problemas nos Municípios

Ao analisar os conceitos bibliográficos expostos, é possível fazer uma correlação entre os problemas a serem solucionados pelos municípios por meio da formação de um consórcio público, bem como a necessidade de ordená-los de maneira hierárquica e de acordo com a urgência de resolução de cada um deles.

Isso ocorre pois as variáveis a serem aplicadas e analisadas pelo método possuem relação direta ou são características comuns entre os municípios (problemas na saúde, falta de infraestrutura, vulnerabilidade social, etc.). Dessa forma, os riscos pela não resolução dos problemas devem ser aplicados por meio matriz do Método GUT no lugar dos problemas.

Do ponto de vista da gravidade, os problemas podem ser avaliados a partir dos impactos que causam à região, nesse caso, da região que o consórcio público abrange. Esses impactos corriqueiramente são verificados a partir do aspecto humano, social e econômico (DE FAVERI e DA SILVA, 2016).

O número de afetados e o valor monetário a ser envolvido são exemplos de índices que o gestor pode quantificar para determinar o peso da gravidade dentro da matriz. Comparando com a avaliação tradicional de hierarquização, a gravidade pode ser entendida como os danos causados caso não sejam resolvidos os problemas (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014).

A urgência é um parâmetro comparado à probabilidade de ocorrência dos problemas. Quanto mais provável ou iminente, maior é a necessidade de ação por parte dos gestores públicos e, conseqüentemente, maior a urgência (*INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION*, 2009).

Já a tendência é um parâmetro utilizado pela via usual, porém, sempre presente no Método GUT. Saber se o cenário irá permanecer o mesmo ou piorar a curto, médio e ou longo prazo é também valioso para a tomada de decisão. Uma ação preventiva ou mitigatória pode evitar a tendência e/ou agravação de um problema (MARGARIDA, 2009).

Sugere-se, nesse caso, o uso do Método GUT, pois com ele será possível criar uma matriz de análise de forma concreta para o cenário de hierarquização dos problemas dos municípios pertencentes a um consórcio público. Em uma simulação simplificada, os gestores podem estabelecer um *ranking* das principais ameaças, como segue:

Quadro 10 – Exemplo de aplicação da Matriz GUT

Problema	Gravidade	Urgência	Tendência	G x U x T	Prioridade
Número insuficiente de Médicos	4	4	4	64	2
Ausência de infraestrutura urbana	3	3	4	36	4
Moradias em área de risco	5	5	5	100	1
Escola em condições precárias	4	5	3	60	3

Fonte: Próprio autor (2017).

Conforme já mencionado, o setor prioritário será o que apresentar o problema com as notas de maior valor de acordo com os critérios de análise da ferramenta Matriz GUT. Levando-se em consideração que a atribuição das notas segue um critério pré-estabelecido pela Matriz GUT, caberá ao gestor a aplicação e a avaliação dos aspectos em questão (Gravidade, Urgência e Tendência), conforme exemplificado no Quadro 10.

## CAPÍTULO 3

### 3.1 METODOLOGIA

#### 3.1.1 Cenário

A proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais foi desenvolvida no município de Taquara, que pertence a Região do Vale do Paranhana, RS (Ver Figura 1), que é composta também pelos municípios de Parobé, Igrejinha, Três Coroas, Rolante e Riozinho, todos pertencentes ao Consórcio Regional do Vale do Paranhana – CONREPAR. Em seus seis municípios, a região possui 185.468 habitantes (ver Quadro 11). Dos habitantes da região, 162.700, ou seja, a maioria encontra-se na área urbana e 22.768 na área rural (FEE, 2015).

Figura 1 – Mapa da região do Paranhana – RS.



Fonte: Corede – Paranhana/Enconsta da Serra (2015).

Quadro 11 – População dos municípios do Conrepar.

Município	População (Censo, 2010)
Igrejinha	31.660
Parobé	51.502
Riozinho	4.330
Rolante	19.485
Taquara	54.643
Três Coroas	23.848
<b>TOTAL</b>	<b>185.468</b>

Fonte: IBGE, página acessada em 06/10/2017.

A região do Paranhana caracteriza-se, no aspecto econômico, por pequenas, médias e grandes indústrias, com destaque para as de calçados, produtos alimentícios, móveis, metal,

madeira e têxteis. O território abrange parte das regiões geomorfológicas do Litoral, Depressão Central, Patamares da Serra e Serra Geral. Na área de transportes, há uma malha rodoviária interligando as BR 101 e BR 116 com as ERS 239, ERS 020 e ERS 115. A região é leito do gasoduto Brasil – Bolívia, que atravessa os municípios de Taquara, Igrejinha e Três Coroas (FEE, 2015).

### **3.1.2 Procedimentos Metodológicos**

Na sequência, é realizada a apresentação da proposta de modelo bem como o detalhamento das etapas.

### **3.1.3 Proposta de Modelo**

O modelo de formação de consórcios regionais municipais é apresentado na Figura 2 em forma de fluxograma, que está dividido em etapas e atividades. O modelo estabelece, por meio da representação gráfica, todos os passos a serem seguidos durante o processo. O sequenciamento de atividades definido por meio das relações, de precedência e o grau de envolvimento dos principais intervenientes na execução das atividades são totalmente claros dentro da proposta de modelo.

As relações de precedência entre as ações descritas nos fluxogramas são representadas por meio das etapas criadas para a identificação de tarefas que ocorrem de forma sequencial. Conforme descrito por Austin et al. (1994), “todos os fluxogramas iniciam em ‘vem de e terminam em ‘vai para’”. Dessa forma, o início, meio e fim do fluxograma explicita a sequência de etapas do processo, considerando a importância do desenvolvimento de cada etapa para aplicação correta da proposta de modelo.

O primeiro passo para a elaboração da proposta de modelo foi à definição do fluxograma de etapas, que tem como objetivo estabelecer a visão geral do processo para entendimento. A definição das etapas do processo foi baseada na análise da legislação vigente, seguido de pesquisa bibliográfica e documental do assunto.

A partir do fluxograma de etapas, iniciou-se a descrição das referidas etapas que compõem a proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais por meio de um trabalho prévio de coleta de dados e avaliação com relação à definição de cada uma das etapas que deveriam ser previstas. As atividades propostas por autores para elaboração do modelo pesquisadas por meio da bibliografia existente e os dados provenientes da aplicação

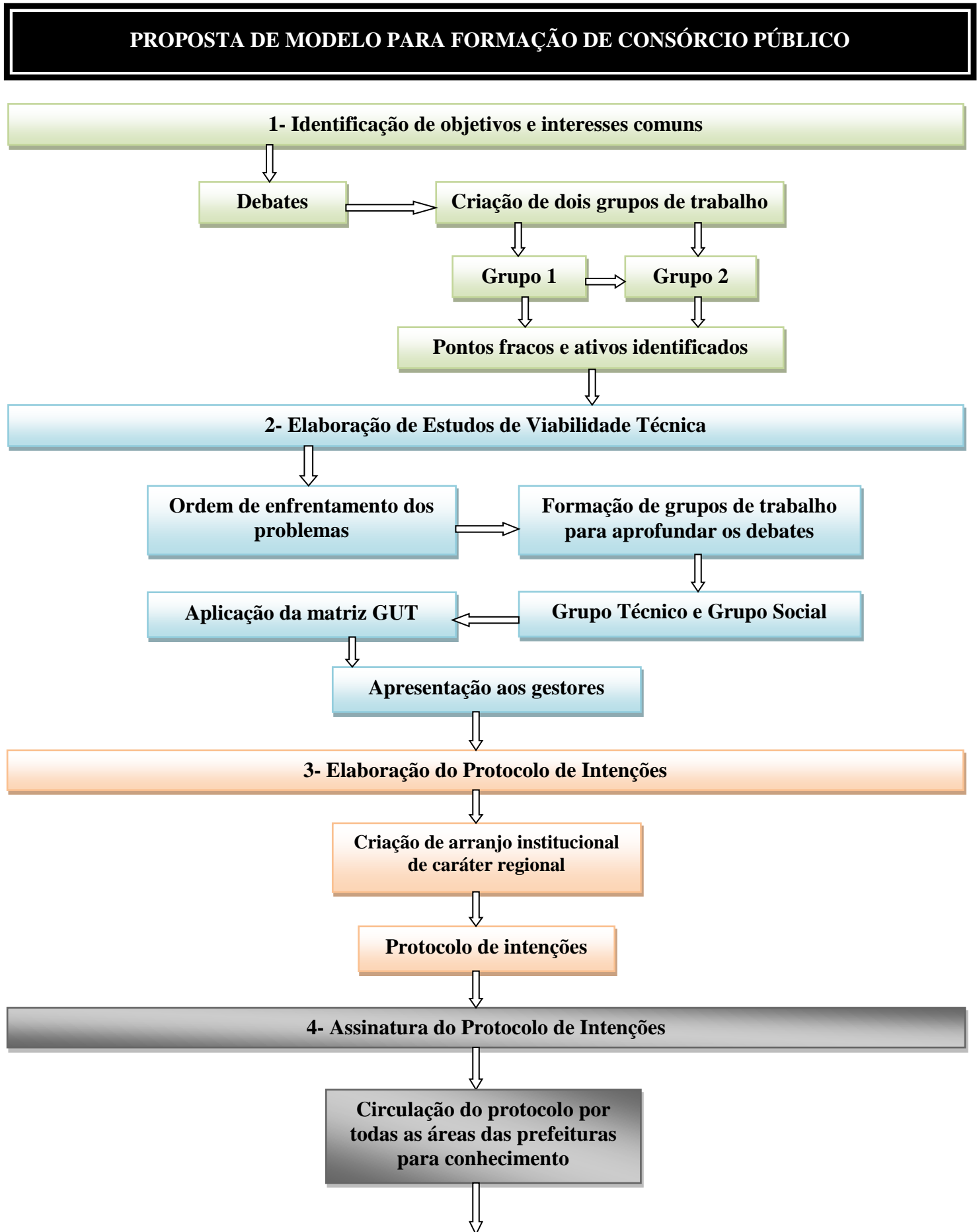
de uma das etapas foram utilizados para gerar uma listagem final de atividades. Esses forneceram subsídios para a definição de cada etapa da proposta de modelo, objetivando simplificar sua elaboração, o que possibilitou a definição de dados mais precisos para sua posterior aplicação.

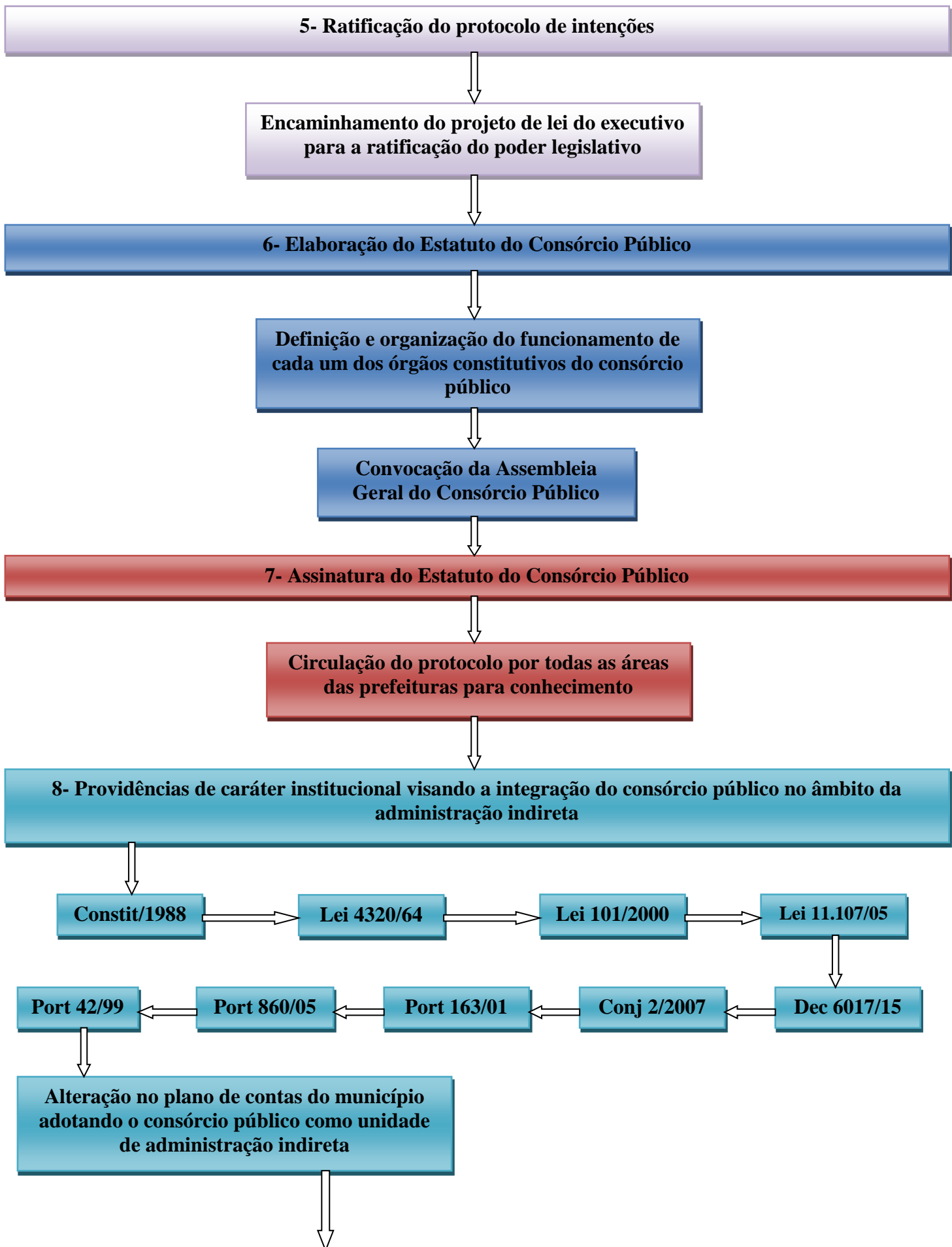
A definição inicial da proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais envolveu discussões e estudos bastante longos em função de diversos fatores. Entre eles, podem ser citados: (a) a complexidade do processo; (b) ser um processo pioneiro no país; (c) a dificuldade na definição das atividades de forma homogênea; e (d) dificuldades com relação a dados e bibliografia específicos sobre o assunto.

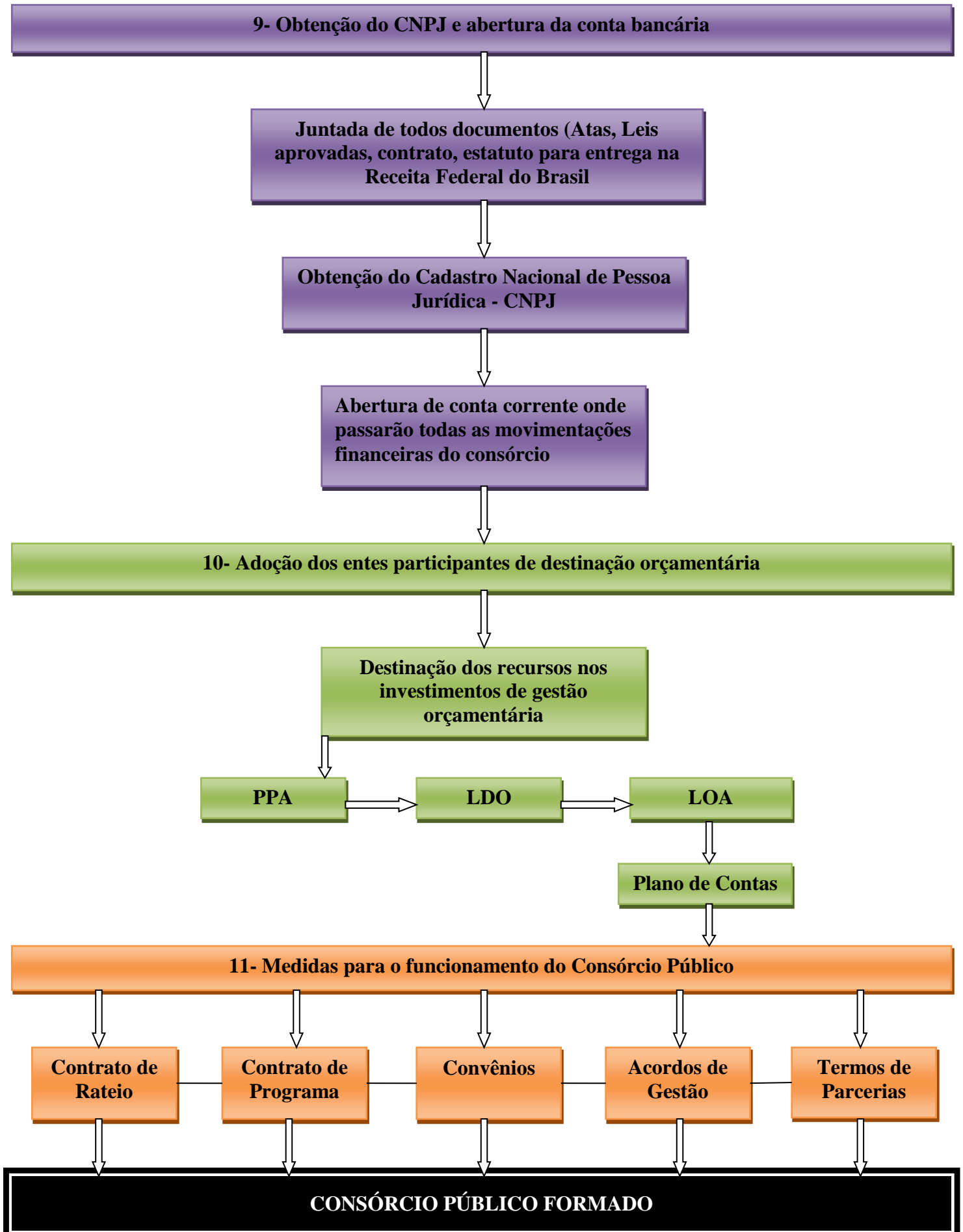
Por isso, o período de tempo utilizado para essas definições acabou sendo maior do que havia sido inicialmente previsto na pesquisa. Cabe ressaltar também que o fluxograma representando etapas não pode ser restrito a uma página de tamanho A4, produzindo um modelo compacto, conforme recomendado por Austin et al. (1994).



Figura 2 – Fluxograma do Modelo para Formação de Consórcio Público







### 3.1.4 Detalhamento das Etapas do modelo

Conforme Tzortzopoulos (1999), “a etapa é uma parte do processo composta por um conjunto de atividades em interação que contribuem para alcançar um produto bem definido” (1999, p.77). As diversas etapas desta proposta de modelo ocorrem linearmente, ou seja, o início de uma etapa é normalmente dependente do final da etapa anterior na maioria dos casos.

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

Esta etapa deverá ser constituída especialmente pela sistematização das informações que deverão ser colhidas sobre a região que abrange o consórcio. Ela terá que congrega os dados e informações que foram frutos de debates realizados no âmbito de fóruns, reuniões de conselhos e audiências que são costumeiramente parte das rotinas de Prefeitos e das entidades que auxiliam os gestores (associação de dirigentes municipais, conselhos de educação, de saúde, de saneamento básico, de habitação, de segurança pública, de transportes coletivos, etc.) sobre os problemas comuns dos municípios.

Ao sistematizar o conteúdo dos debates, esta proposta de modelo de formação sugere a criação de dois grupos distintos de trabalho, descritos a seguir.

**O grupo um** deverá tratar da realização do levantamento dos pontos fracos existentes na região e da quantificação dos problemas, especialmente no que se refere aos seguintes itens: I) levantar a natureza dos problemas; II) indicar em que áreas das políticas públicas estão situadas; III) identificar em quantos e em quais municípios reproduzem-se; IV) identificar qual o tamanho da área afetada; V) identificar qual a população atingida; VI) colher indicativos e noções gerais sobre quais ações são necessárias para a solução do problema; VII) identificar indicativos de custos dessas ações e; VIII) identificar outros elementos que ajudem a formar uma imagem, que deve ser assimilada por todas as pessoas envolvidas na região de abrangência do consórcio.

Para a realização dessas atividades, sugere-se que seja organizado um Grupo de Trabalho integrado por servidores e técnicos de todas as prefeituras envolvidas no debate da formação e organização do consórcio público, cuja missão deverá ser a de consolidar e sistematizar os dados, de modo a construir um documento respondendo as questões apontadas acima.

**O grupo dois** irá tratar da realização do levantamento dos “ativos” disponíveis na região. Por mais precária e carente que possa ser o município, podem ser encontrados valores (culturais, políticos, sociológicos, religiosos, entre outros) que ajudarão na construção de um pensamento e estratégias em torno da busca de soluções para os problemas que afligem a região. Trata-se de inventariar o que existe em termos de estudos 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.

O objetivo da primeira etapa é a construção de um documento que terá informações sobre o problema a ser enfrentado e todas as suas dimensões. Esse documento não poderá ser estático ou de versão única. Como se trata da construção de conhecimento da região é importante que tenha as várias versões do estudo, tendo em vista as mudanças que ocorrem seguidamente em diversas áreas. O roteiro contido nessa etapa poderá ser aplicado como atividade na constituição de qualquer modalidade de consórcio público, entretanto, ele está sendo desenvolvido para os consórcios públicos que queiram abranger todas as áreas (saúde, segurança, educação, etc).

De maneira que possa ficar registrada a evolução da percepção dos problemas pelos integrantes do grupo, sugere-se que esse documento possa ser materializado num texto de apresentação dos problemas, dos potenciais e das estratégias de enfrentamento, sendo subsidiados por técnicos e materiais didáticos, tais como mapas, plantas, diagnósticos sociais, ambientais e outras formas, para que se possa ampliar o conhecimento e domínio sobre a realidade a ser trabalhada.

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

Esta etapa deverá responder de forma adequada a todas as questões apontadas na anterior. O Estudo de Viabilidade Técnica será o instrumento pelo qual os Prefeitos e Prefeitas deverão ter esclarecidas todas as suas dúvidas sobre a viabilidade da organização e da formação do Consórcio Público. É nesta etapa que todos os questionamentos deverão ser debatidos, esclarecidos e resolvidos. Sugere-se a utilização do Grupo 01 para a realização do Estudo Técnico de Viabilidade.

Possivelmente, a situação necessitará da incorporação de mais especialistas. Assim, recomenda-se a incorporação de profissionais dos entes participantes com conhecimento técnico sobre o tema para auxiliar na condução dos trabalhos (biólogos, engenheiros, arquitetos, administradores, contabilistas, etc). Durante os estudos de viabilidade técnica, não

poderá haver dúvidas junto aos Prefeitos quanto às possibilidades de execução das atividades. A intenção da formação do consórcio é a de valorizar e fortalecer a capacidade local e regional na solução dos problemas comuns. Assim, é de extrema importância que o Grupo de Trabalho esteja sob supervisão dos Prefeitos e que preferencialmente sigam as atividades do roteiro abaixo indicado:

**I – Definir 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. Dessa forma, uma ferramenta importante conforme já explicado no decorrer deste trabalho é a aplicação da matriz GUT – gravidade, urgência e tendência – para a definição das prioridades.

**II – Formação 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 entre as Prefeituras que estão envolvidas na solução do problema. Obrigatoriamente as pessoas que lidam com esses problemas deverão ser técnicos e profissionais em suas áreas. A segunda representação cumpre o desafio de envolver e agregar elementos da sociedade atingidos pelo problema.

**III – Desenvolvimento de 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.

**IV – Apresentação dos estudos aos Prefeitos:** O grupo técnico deverá apresentar os estudos aos Prefeitos, esclarecendo as dúvidas, afastando hipóteses e consolidando estratégias para sequencialmente iniciar a etapa de redação do projeto de intervenção.

Resolvidas as questões relacionadas ao âmbito dos Prefeitos, esses — ou uma representação — deverão apresentar e debater as soluções identificadas pelo grupo técnico para os problemas que foram detectados nos passos anteriores. Essa medida é de extrema importância para validar as ações a serem materializadas junto aos principais envolvidos e futuros beneficiados.

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

### **3ª Etapa – Definição e elaboração do Protocolo de Intenções**

Inicialmente, os municípios deparam-se com problemas comuns que demandam ações conjuntas no sentido da obtenção de financiamento, racionalização do uso de recursos públicos e ampliação da capacidade técnica e de gestão.

A partir do diagnóstico e da observação dos problemas comuns, é possível a criação de um arranjo institucional de caráter regional. As prioridades regionais diagnosticadas, estabelecidas e acordadas ganham, por meio da formação do consórcio público, o meio adequado para viabilizar a ação regional. Acima das diferenças político-partidárias ou demais divergências que possam existir, os municípios podem fortalecer o debate, avançando na perspectiva de melhorar o desenvolvimento da região.

Construir o consenso, se possível, incluindo maior diálogo com demais segmentos da sociedade civil, tais como: organizações não governamentais, sindicatos, empresas (indústria/comércio/serviços) e instituições de ensino para a definição do protocolo de intenções é indispensável.

#### **Protocolo de Intenções**

O Protocolo de Intenções é o instrumento de declaração da vontade de constituição do consórcio. É a causa geradora da pessoa jurídica e dos direitos e obrigações pactuadas. É o instrumento jurídico preliminar e necessário à formação do consórcio público sob a forma de associação pública.

Os entes federados que pretendem participar do consórcio público elaboram e subscrevem o Protocolo de Intenções. Para criar o protocolo, é necessário percorrer os caminhos da negociação, do planejamento e dos acordos preliminares. O conteúdo do protocolo relata esses acordos e dá a base para a constituição do consórcio.

Conforme o Art. 2º, inc. III, do Decreto nº 6.017/2007 conceitua o Protocolo de Intenções como o contrato preliminar que, ratificado pelos entes da federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público. As cláusulas necessárias do Protocolo de Intenções estão disciplinadas no Art. 4º da Lei Federal nº 11.107/2005 e no Art. 5º do Decreto nº 6.017/2007.

Na Lei é descrito da seguinte forma:

*Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:*

*I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;*

*II – a identificação dos entes da Federação consorciados;*

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

*IV – a previsão de que o Consórcio Público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;*

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

*VI – as normas de convocação e funcionamento da Assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do Consórcio Público;*

*VII – a previsão de que a Assembleia geral é a instância máxima do Consórcio Público e o número de votos para as suas deliberações;*

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

*IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;*

*X – as condições para que o Consórcio Público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;*

*XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:*

*a) as competências cujo exercício se transferiu ao Consórcio Público;*

*b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;*

*c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;*

*d) as condições a que deve obedecer ao contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;*

*e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e*

*XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de Consórcio Público.*



*§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do Consórcio Público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:*

*I – dos Municípios, quando o Consórcio Público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;*

*II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o Consórcio Público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;*

*III – (VETADO)*

*IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e*

*V – (VETADO)*

*§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na Assembleia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.*

*§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao Consórcio Público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.*

*§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.*

*§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.*

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

O conteúdo mínimo disciplinado no dispositivo jurídico acima deverá ser observado, sob pena de nulidade. Após a formalização, o Protocolo de Intenções deverá ser subscrito pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos Consorciados e publicado na imprensa oficial.

A publicação do Protocolo de Intenções poderá ser feita por ementa (de forma resumida) na imprensa oficial de âmbito regional, desde que seja indicado o local e o sítio da rede mundial de computadores – Internet – em que se poderá obter o texto integral.

#### **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 de extrema importância que o documento em questão circule por todas as áreas da Prefeitura envolvidas com o assunto e que essas tenham a exata dimensão dos compromissos assumidos pelo governo ao participar de um 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 irá gerir a política pública diretamente envolvida como consórcio. É recomendável que o assunto criação do consórcio público não seja objeto de debate apenas entre os Prefeitos e os dirigentes dessa 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 circulem apenas na esfera da articulação política, evitando, assim, que pessoas responsáveis pela execução e produção dos serviços não as incorporem.

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

#### **5ª Etapa – Ratificação do Protocolo de Intenções**

Após a assinatura do Protocolo de Intenções pelos Chefes dos Poderes Executivos dos entes Consorciados, ele deverá ser encaminhado por meio de projeto de lei do Executivo para a ratificação dos respectivos Legislativos.

O encaminhamento ao Poder Legislativo deverá ter mensagem e texto legislativo únicos, juntando o Protocolo de Intenções original como anexo. Da mesma forma, se houver a participação de Estados e da União no consórcio público, os projetos de Lei seguem para as Assembleias Legislativas e para o Congresso Nacional.

O Art. 2º, inc. IV do Decreto nº 6.017/2007 conceitua a ratificação como a aprovação pelo ente da federação, mediante lei, do Protocolo de Intenções.

A ratificação poderá ser realizada com reserva que, se aceita pelos demais entes subscritores do Protocolo de Intenções, implicará no consorciamento parcial ou condicional daquele ente federado. As Leis podem ser ratificadas em datas diferentes. Assim, no texto das Leis ratificadoras é aconselhável o estabelecimento de uma data comum para a entrada em vigor da Lei.

O ente federado tem até 2 (dois) anos para ratificar sua adesão ao consórcio. A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do Protocolo de Intenções dependerá de homologação da Assembleia Geral do Consórcio Público. Após esse prazo, o ente federado só será novamente admitido no consórcio por aprovação da maioria absoluta dos membros da Assembleia Geral. Sempre que um novo membro for admitido, deve haver um termo aditivo ao contrato.

Com a ratificação, por lei, o Protocolo de Intenções converte-se imediatamente no Contrato de Consórcio Público. Portanto, o Contrato de Consórcio Público será tido como celebrado com a promulgação da lei ratificadora.

Os entes federativos que participaram da ratificação do Protocolo de Intenções, mas não tiveram sucesso na aprovação da Lei nos seus poderes legislativos não poderão fazer parte do consórcio. Fatos dessa natureza não impedem que os demais entes prossigam na sua tarefa de consolidar a formação do consórcio. Se mais tarde o ente federado superar a etapa de aprovação no legislativo, pode vir integrar o consórcio.

A dinâmica de aprovação no Legislativo de cada ente federado pode obedecer a diferentes ritmos. Se houver um número adequado de participantes, a constituição do consórcio público pode ser iniciada sem prejuízo da adesão posterior dos demais entes federativos.

*Na Lei:*

*Art. 5º O contrato de Consórcio Público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.*

*§ 1º O contrato de Consórcio Público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.*

*§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.*

*§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da Assembleia Geral do Consórcio Público.*

*§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no Consórcio Público.*

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

A materialização de uma instituição de direito público ou de direito privado ocorre por meio de seu Estatuto. De acordo com o disposto do Art. 7º da Lei Federal nº 11.107/2005 e no Art. 8º do Decreto nº 6.017/2007, o consórcio público será organizado por estatutos cujos dispositivos devem atender às cláusulas do Contrato de Consórcio Público.

O Estatuto disporá sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público, devendo ser aprovado pela Assembleia Geral. O Estatuto do consórcio público, sob a forma de Associação Pública, deverá ser publicado na imprensa oficial, de forma resumida, desde que indique o local e o sítio da rede mundial de computadores – Internet – em que se poderá obter o texto integral.

Art. 7º – Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do Consórcio Público.

Após a convocação da Assembleia Geral do Consórcio Público, a essa caberá, conforme edital de convocação, aprovar o Estatuto e esse disciplinará a eleição do Presidente dentre outros dispositivos, devendo todos esses obedecerem às normativas presentes no contrato de constituição 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 municípios que integrarão o consórcio público em criação. É importante que o Estatuto do consórcio volte a circular novamente pelas áreas que o analisaram enquanto “Protocolo de Intenções” para confirmarem que os compromissos e diretrizes assumidas pelos Prefeitos e Prefeitas estão mantidos.

A etapa completa-se com a assinatura do Estatuto do Consórcio pelo Prefeito e demais Chefes de Executivo Estadual e União, se houver.

### **8ª Etapa – 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 dessa 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 público. Especial atenção deve ser dedicada ao conteúdo do Artigo 9º da Lei nº 11.107/2005 que estabelece que a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, ou seja, como se fosse uma “mini prefeitura”.

Conforme Graça Souto (2007), 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 nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dá normas gerais do Direito Financeiro Brasileiro;
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece parâmetros para a gestão das finanças Públicas;
- Lei nº 11.107/2005 que regulamenta os Consórcios Públicos;
- Decreto nº 6.017/2007 que regulamenta a Lei nº 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, projetos, atividades, 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 4 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 (GRAÇA SOUTO, 2007).

A etapa completa-se 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 como em qualquer outro caso.

A documentação de constituição da nova pessoa jurídica, o consórcio público, é aquela que se elaborou até aqui: protocolo de intenções, atas de Assembleias, leis aprovadas pelos legislativos dos entes consorciados, contrato e estatuto. Todas as etapas formais geram documentos que registram os acordos que foram feitos, aprovados e referendados cada qual pela instância competente conforme o estabelecido em Lei.

Esse conjunto de documentos formaliza a existência “de fato” do consórcio público enquanto vontade política dos entes federados. Esse 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).

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 e 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 bancária para abrir a sua conta corrente, por onde passarão todas as movimentações financeiras que, por ventura, fizerem-se necessárias.

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

A consolidação desta etapa dá-se 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 com recursos destinados pelos instrumentos de gestão orçamentária (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA) e pelo Plano de Contas na contabilidade municipal.

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

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 nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007, são sugeridos caminhos que podem levar ao bom funcionamento que é necessário assegurar:

**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 (ver apêndice A).

**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 (ver apêndice B).

**Firmar convênios de cooperação entre entes federados:** Pacto firmado exclusivamente por entes da federação com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles (ver apêndice C).

**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.

**Firmar 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 em Lei (ver apêndice D). Um exemplo a ser citado é o desenvolvimento de atividades culturais e artísticas que costumeiramente é realizado por Organizações que não possuem fins lucrativos e são referendados por termos de parcerias entre o poder público e a entidade.



## CAPÍTULO 4

### 4.1 APLICAÇÃO DO MODELO

#### 4.1.2 Aplicação

A aplicação e validação parcial da proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais foi realizada no dia 28 de agosto de 2017, às 20 horas, no auditório das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. O evento estruturado na forma de debate, denominado “Novas Tecnologias de Gestão Pública – Consórcios Regionais Municipais”, contou com a participação de 103 pessoas divididos em alunos de graduação, professores, empresários e população em geral (Lista de presença – Anexo 1) e teve a participação das seguintes autoridades, conforme Quadro 12.

Quadro 12 – Convidados para o debate

Entidade	Código	Sujeito
Prefeitura Municipal de Igrejinha – RS e Associação dos Municípios do Vale do Paranhana - AMPARA	A1	Presidente da Associação dos Municípios do Vale do Paranhana – AMPARA e atual prefeito de Igrejinha
Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Pró-Sinos	B1	Diretor Técnico do Pró Sinos
Consórcio Regional dos Municípios do Vale do Paranhana - CONREPAR	C1	Secretário Executivo do Conrepar e ex-prefeito do Município de Taquara – RS
Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – FEE	D1	Economista da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul - FEE
Conselho Regional de Desenvolvimento – Paranhana/Encosta da Serra - COREDE	E1	Presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento – Paranhana/Encosta da Serra - COREDE

Fonte: Próprio Autor (2017).

A realização do debate vem ao encontro do que está previsto na proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais apresentada no capítulo 3 deste trabalho. As autoridades convidadas fazem parte de um grupo que participa efetivamente de instituições de desenvolvimento regional e estadual. Além das autoridades que participaram do debate descritas no Quadro 12, foram convidados também os prefeitos de Taquara, Parobé, Três Coroas e Riozinho que não justificaram suas ausências.

Como instrumento de pesquisa, utilizou-se um roteiro de entrevista semiestruturado, composto por perguntas abertas aos convidados. Os questionamentos foram feitos durante a realização do debate (ver Figuras 3 e 4), que teve a duração de aproximadamente duas horas e meia. A análise dos dados foi realizada com base nos princípios metodológicos de Bardin (2002), consistindo na elaboração de quadros-síntese a partir das similaridades das respostas que vão ao encontro do que está previsto etapa 1 da proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais.

#### 4.1.2 Resultados da Aplicação

Os gestores responderam a sete questões sobre consórcios públicos municipais, bem como a respeito das ações e projetos governamentais, no âmbito do desenvolvimento das regiões as quais fazem parte. A análise foi subdividida de acordo com o tema da questão.

Na sequência, é apresentado no Quadro 13 a síntese de cada questão, com as referências mais relevantes.

Quadro 13 – Síntese das Respostas

Quadro Síntese	
Gestores	Questão 1 Atuando no Consórcio Regional do Paranhana, qual sua opinião sobre o tema?
C1	A formação de consórcios é plenamente justificável e eu sou um entusiasta da matéria porque é uma solução sim, em termos de uma região, sim, porque é um exemplo de desenvolvimento financeiro e econômico.
A1	O consórcio só dá certo quando se consegue trabalhar regionalmente e quando todos têm o discernimento de saber que precisamos trabalhar coletivamente e é isso que nós estamos construindo.
Gestores	Questão 2 Atuando no Consórcio Pró-Sinos, qual a sua opinião sobre o tema?
B1	Precisamos de inteligência, processos e pessoas capazes de implementar projetos. É uma satisfação estar falando de governança regional partilhada através dos consórcios que é um modelo importante e novo, ainda desse século aqui nos países, é recente.
Gestores	Questão 3 Atuando como economista e professor, qual a sua opinião sobre o tema?
D1	Eu acho que os consórcios podem ser uma estrutura mais ordenada e mais técnica no que refere à elaboração de projetos estruturais. Pode servir para consolidar um sistema de planejamento forte.
E1	A importância do consórcio assim como são as redes na iniciativa privada, como são as cooperativas na agricultura e que só através da união de todos é que as coisas poderão acontecer.
Gestores	Questão 4 Quais as duas áreas da Administração Pública que, em sua opinião, estão mais propensas a atuarem, com êxito, num Consórcio Público?
	Segundo os dados que tenho da Confederação Nacional dos Municípios, em 14 tipos de

C1	consórcios que existem o que mais tem a sua formação é na área da saúde com 1969 consórcios. O segundo tipo de consórcios é para aquisição de máquinas e equipamentos com 669.
A1	Na área da saúde nos acreditamos que já estamos trabalhando na prática com os consórcios e acreditamos que agora no segundo mandato vamos conseguir mais coisas com a união dos municípios. Na área da segurança estamos começando a trabalhar neste sentido, onde que Taquara já possui videomonitoramento, Igrejinha e Três Coroas também, e em breve será disponibilizado recursos para Parobé e Rolante fazer a implantação do serviço e trabalharmos regionalmente essa questão.
B1	Com o amadurecimento que hoje tem o consórcio ele também pode ser uma agência reguladora de serviços de saneamento. O objetivo comum é água da bacia hidrográfica que é água de todos e objeto final é qualidade de vida e o atendimento de toda a população, por isso eu acredito que o saneamento seja vital para a atuação de consórcios.
<b>Questão 5</b>	
	Quais são outros projetos que existem hoje no PRÓ-SINOS? Eu particularmente teria interesse em fazer parte, inclusive, dando a minha contribuição acadêmica pra isso que é sempre importante.
B1	No consórcio Pró-Sinos temos esses projetos de educação ambiental integrada, de planos de saneamentos integrados, de processos de usina de resíduos da população e estamos recebendo e fazendo reuniões colegiadas com os municípios e com as comunidades para receber força de trabalho, opiniões e colaborações de quem possuir interesse.
<b>Questão 6</b>	
	Está sendo proposto esse modelo e certamente muitos fatores estão sendo analisados. Em sua opinião, quais os fatores que podem e afetam os consórcios, não só a formação, mas de gestão de parceria entre os participantes.
A1	O maior desafio é como o consórcio pode se sustentar para efetivamente poder investir, no caso do Pró-Sinos em toda a bacia. Em cima disso, nós encontramos a dificuldade quando começamos a participar e esse ano mais efetivamente, nós notamos que o consórcio estava vivendo praticamente com a contribuição de todos os municípios, sendo que isso não é um recurso “novo”, pois investimos os próprios recursos dos municípios no consórcio e isso não é resolutividade.
E1	O grande desafio é todo mundo sair do seu cercado, de cada prefeito, cada administração sair da sua paróquia do seu cercado, porque normalmente o prefeito tem o compromisso de trabalhar juntamente com seus vereadores, seus secretários, para os próprios eleitores, então a tendência de trabalhar em termos regionais a partir de um consórcio ou outras entidades ela não é fácil não, não é simples.
<b>Questão 7</b>	
Gestores	Como é que vocês veem a consolidação de um consórcio, porque um consórcio de empresa privada as regras são claríssimas cada um tem o seu regimento e cada um tem a sua contribuição clara, está escrito, está na junta comercial o que cada um participa desse consórcio e aqui temos uma realidade um pouco diferente, pois existe o fator político no processo, porque a cada quatro anos a uma alteração periodicamente e como é que vocês veem dentro da realidade de montagem de um consórcio onde tenha a princípio de ter regras muito claras, essa troca de interesses dos municípios até por um aspecto partidário.
A1	Então, nos vamos ter um planejamento para 30 anos, ele vai ser colocado em ata, vai ser assinado por todos e esse planejamento vai precisar ser seguido, seja ele administrativamente ou financeiramente, e da questão de quais os projetos que nós iremos seguir para que possa objetivar o consórcio e que ele não tenha uma descontinuidade na sequência com a troca de presidente ou com a troca de prefeitos.

O pressuposto para a criação de consórcios é a existência de interesse comum entre os municípios, entretanto, para o consórcio ser eficiente, é necessário que exista articulação entre os gestores do consórcio para que haja uma atuação eficaz e capaz de dar resolutividade aos

problemas a serem enfrentados. Para Caldas (2007), os consórcios são formas de organização tanto vertical quanto horizontal e nessa definição está embutida a ideia de cooperação entre os entes.

Sobre a atuação em um consórcio público municipal regional formado por municípios de uma mesma região, os participantes foram categóricos ao afirmar a importância de desenvolver a região por meio da união dos municípios, bem como do ganho que uma região pode obter tanto financeiramente como economicamente por meio do caráter regional que a figura do consórcio proporciona.

Conforme Teixeira e Meneguim (2006), os consórcios públicos são justamente parcerias entre os entes para a realização de ações conjuntas que podem alavancar a qualidade dos serviços públicos prestados à população pertencente ao consórcio. O autor ainda complementa que “a integração de municípios faz aumentar a eficiência na captação e aplicação dos recursos públicos.”

Com relação à atuação em um consórcio público municipal regional que abrange mais de uma região, o entrevistado manifestou a necessidade de se trabalhar com pessoas capacitadas, especialmente na área da qualidade de projetos. Citou ainda a importância de se trabalhar o conhecimento de forma partilhada, que é uma das ferramentas que um modelo de consórcio pode proporcionar em grande escala.

No que se refere à atuação do órgão de assessoramento e planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, o entrevistado colocou que os consórcios públicos regionais municipais podem ser uma estrutura mais técnica e ordenada, consolidando um forte sistema de planejamento dos municípios e da região. Já para o representante do Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE, os consórcios são exemplos de desenvolvimento em rede como acontece na iniciativa privada.

Spink (2006) destaca que “um consórcio público aproxima-se a um acordo de cooperação entre dois ou mais municípios, semelhante ao que acontece na iniciativa privada.” Os consórcios adotam figuras de “empresas” dentro da federação brasileira, uma vez que cada membro possui a sua autonomia, competências, atribuições e políticas públicas de desenvolvimento, o que necessita uma análise das competências concorrentes e específicas de cada um para que sejam implementadas novas políticas públicas em conjunto.

A existência de um espaço institucional em busca de formas bem-sucedidas de gestão compartilhada entre municípios, que procure solucionar problemas em comum ou defender interesses coletivos, depende também de um bom nível de coesão interna entre os atores, ou seja, necessita-se de cooperação horizontal. Para Ismael (2005), “os consórcios

intermunicipais são formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.”

No que tange às áreas mais propensas à atuação dos consórcios públicos regionais municipais, um gestor apontou que atualmente, no Brasil, existem 14 áreas que são abrangidas pelos consórcios, dando destaque aos consórcios ligados a área da saúde e de aquisição de equipamentos. Já para o representante do consórcio regional de municípios da mesma região, as áreas de atuação do consórcio estão concentradas na saúde e segurança com programas já em andamento. O gestor do consórcio regional de municípios pertencentes a regiões diferentes estão focados na área ambiental através de programas de saneamento e abastecimento de água também já em desenvolvimento pelo consórcio.

Para Cruz (2002), “o consórcio público é a ferramenta que desponta como um meio para que os municípios trabalhem de forma integrada em uma associação, união ou pacto celebrado, de caráter temporário ou permanente.” Corroborando com o autor os objetivos de um consórcio que visa à consecução de obras, serviços, programas e atividades de interesse comum das mais variadas áreas de abrangência. Dentro desta perspectiva é preciso destacar que os consórcios têm preferências por órgãos financiadores de projetos que envolvam mais de um município ou região, o que significativamente pode agilizar processos de liberação de recursos para execução de projetos.

Desta forma, o desenvolvimento de projetos é um fator importante quando se trata da formação de consórcios, pois são por meio dos projetos que conseqüentemente as ações são implementadas. O consórcio Pró-Sinos, segundo seu gestor, está trabalhando fortemente no desenvolvimento de projetos voltados à área ambiental, em que as áreas abrangidas são: educação ambiental, desenvolvimento dos planos integrados de saneamento dos municípios do consórcio e processo de aproveitamento de resíduos junto à usina de reciclagem do consórcio.

Nesta perspectiva, surgem diversos fatores que precisam ser analisados e desafios a serem superados. Conforme o gestor A1, um dos grandes desafios é poder manter o consórcio efetivo e apresentar resolutividade nas demandas existentes. Para o entrevistado E1, é necessário que os prefeitos rompam suas próprias barreiras e se unam para buscar o desenvolvimento da região e isso se torna uma tarefa que não é tão simples, mesmo por meio da formação de consórcios ou associações de municípios.

De acordo com Garcia e Reis (2010), a existência de uma “política” ainda arraigada em que os prefeitos pensam individualmente em seus municípios como uma espécie de “feudo” eleitoral e não quererem dividir os bônus políticos de suas conquistas causam

enormes danos à formação e manutenção dos consórcios públicos municipais regionais. A base do consórcio deve ser formada por gestores que pensem no desenvolvimento conjunto dos municípios como um todo e não somente no seu território e em seus problemas.

Outro fator questionado e analisado foi à consolidação e o planejamento de um consórcio público regional municipal que inclui alguns fatores de risco, tais como troca de governo e influência político-partidária. Segundo o gestor A1, o consórcio possui um planejamento traçado para os próximos trinta anos, tanto na área administrativa quanto na área econômica e no desenvolvimento de projetos.

A descentralização do consórcio, isto é, a presença, em cada município associado, de uma unidade trabalhando de forma planejada atenta às demandas e aos interesses locais, deve ser capaz de atender às necessidades de todos participantes. O estabelecimento de vínculos entre as equipes administrativas, aproximando os objetivos dos municípios e do consórcio, não permitirá coesões internas o que possivelmente impedirá que as duas partes distanciem-se uma da outra (SCHNEIDER, 2005).

No que se refere às relações políticas, os consórcios que ainda não se encontram estáveis ou que são extremamente dependentes de recursos externos são bastante vulneráveis às alterações no quadro político e administrativo. No relacionamento interinstitucional que o consórcio venha a estabelecer, as entidades regionais devem evitar sobreposições e confusões de competências, seguindo, assim, mais a lógica da complementaridade do que a do conflito.

Contudo, o desentrosamento entre os dirigentes que realizam a gestão do consórcio e definem seus objetivos com as administrações municipais pode introduzir uma distância e um descompasso entre as equipes, prejudicial à coesão necessária para que se mantenha a legitimidade do consórcio enquanto entidade política que representa seus municípios associados (ABRUCIO e SOARES, cit. e CARVALHO, 2007).

Por fim, o sucesso e a motivação maior de um consórcio deve residir justamente no ganho de escalas que os serviços prestados pelo consórcio podem gerar. Outro ponto importante a ser destacado é que, quanto maiores forem às responsabilidades dos municípios na prestação de serviços públicos, maior é o incentivo para a realização dos consórcios públicos o que possivelmente colaborará com o desenvolvimento de maneira integrada entre seus entes participantes.

## 4.2 Conclusões

Esta dissertação versou sobre o desenvolvimento de uma proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais que poderá ser utilizada em todo território nacional. Os estudos científicos realizados abordaram pesquisas teórico-conceitual, discussões conceituais, pesquisas bibliográficas e documentais. Também foi realizada aplicação e validação parcial da proposta de modelo com a participação de gestores públicos da região do Vale do Paranhana e Vale do Sinos por meio da realização de um debate.

Os estudos identificaram que, no Brasil, a prática do consorciamento, sobretudo a partir da Constituição de 1988, elevou o município à categoria de ente federado, o que se expandiu significativamente em todas as áreas cujo consorciamento pode proporcionar a seus participantes algum benefício. Consoante a isso, com a criação da Lei nº 11.107/2005, surgiu uma nova regulamentação aos processos de cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo para a gestão compartilhada de políticas públicas, cuja previsão na constituição ainda carecia de regulamentação.

Foi evidenciado que os consórcios públicos constituídos são novos instrumentos de gestão pública que possibilitam maior articulação entre as diferentes esferas de governo. A Lei nº 11.107/2005 coloca à disposição dos entes federados um arranjo institucional que oportuniza uma nova prática de administração cooperada. A Lei ainda propicia compatibilizar a autonomia que deveria existir entre entes federados, o que possibilita o fomento da articulação entre as esferas de governo face às grandes desigualdades regionais existentes entre as mais variadas administrações públicas que compõe o sistema federativo brasileiro.

Nesse sentido, os consórcios públicos expressam essa maior articulação e cooperação entre os entes federados por meio da gestão compartilhada e também sobre as responsabilidades públicas que existem. Ressalta-se ainda que a Lei dos Consórcios Públicos passou a ser um instrumento de reforma do Estado que pode ajudar a fortalecer o país, constituindo um mecanismo de cooperação que tem potencial para alavancar a resolução de diversos problemas, seja na área econômica, territorial ou de políticas públicas que necessitam ser implantadas.

No âmbito internacional, as experiências estudadas acerca dos consórcios públicos evidenciaram que tal política pode representar um salto significativo para os entes participantes desde que questões de âmbito político não interfiram na administração dos consórcios, resguardados os aspectos econômicos como origem de recursos, escalas mínimas de atuação, entre outras. As experiências internacionais sobre consórcios públicos apontam no

sentido de que tal prática de política pública já é bastante utilizada, sobretudo na Europa, onde os consórcios constituem-se em políticas para o desenvolvimento regional e local já aplicadas desde o século passado.

No que se refere ao desenvolvimento de uma proposta de modelo de formação de consórcios regionais municipais, um dos pontos iniciais da pesquisa foi elaborar um plano que previu as principais atividades e suas relações de precedência, assim como os papéis e responsabilidades dos principais intervenientes do processo de formação de um consórcio. Dessa forma, por meio da modelagem deste plano foi possibilitado o seu planejamento e controle efetivo de cada etapa. Assim sendo, os objetivos deste trabalho foram, de forma geral, atingidos, embora a pesquisa tenha limitado-se à elaboração do modelo e sua aplicação parcial.

Outra importante contribuição refere-se à definição mais adequada do envolvimento de equipes técnicas de cada ente federado que devem participar de todas as etapas do processo. A ferramenta de desenho do fluxograma possibilitou a descrição de cada etapa e sua representação gráfica. Pode-se observar ainda que existem atividades ao longo do processo que podem ocorrer em variadas etapas do mesmo, dependendo de características específicas de cada ente federado participante. Entre elas, podem ser citadas a carência de corpo técnico, a morosidade no andamento dos processos internos que cada ente deve fazer, situação de animosidade entre poder executivo e legislativo, entre outros.

Desta forma, uma contribuição deste trabalho foi a confirmação de que é essencial a proposição do modelo adaptado à realidade dos municípios, o que fatalmente a Lei 11.107/2005 não previu. Entretanto, é possível que o modelo desenvolvido possa ser utilizado como ponto de partida em trabalhos semelhantes ou específicos para uma determinada região, como municípios que possuam alguma particularidade ou mesmo consórcios já existentes que necessitam a correção de algum procedimento que esteja em desacordo com a legislação vigente.

Contudo, o modelo do processo pode ser semelhante mesmo entre municípios de diferentes portes, pois as atividades necessárias para a formação de um consórcio são basicamente as mesmas, independentemente do tamanho do município e do número de envolvidos no processo. Com relação ao modelo de gestão adotado na maioria dos municípios brasileiros, esse tem sua função fortemente relacionada à troca de informações entre os diversos intervenientes envolvidos e, assim sendo, ao controle da aplicação de cada etapa do processo de formação do consórcio. Em municípios com até 50 mil habitantes, ele assume



papel mais relacionado à extensão da memória dos envolvidos, tendendo a apresentar-se mais simples.

Finalmente, a formação de consórcio por meio do modelo desenvolvido envolverá muitos intervenientes, que devem ser ouvidos ao longo do processo e suas necessidades respeitadas. A eficácia da utilização do modelo desenvolvido depende fortemente de uma mudança na forma de trabalho daqueles que se envolvem no desenvolvimento desse propósito.

Sob esses diferentes enfoques, deve-se repensar também as estratégias de manutenção de consórcios públicos, revelando a importância de uma análise diferenciada para cada arranjo, respeitando as características histórico-culturais dos municípios e, não menos importante, deve-se compreender o funcionamento do processo de planejamento da gestão de um consórcio público e especialmente das leis que orientam a formação dos consórcios.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. et. al. **Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas no Brasil.** *Ambiente e Sociedade*, v. XII, n.1, p. 115-132. Campinas, 2009.

ABRUCIO, L. F; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC.** São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, n. 24, 2001. 88 p.

ANGNES, S. J.; et al. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): Descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal.** Rio de Janeiro, v.06, n. 06 p. 165-188, 2013.

AUSTIN, S.; et al. **Manipulating the Flow of Design Information to Improve the Programming of Building Design.** *Construction Management and Economics*, n. 5, Set 1994, p. 445-455.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edição 70, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Promulgada em 05 de Outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em maio de 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional 19/1998.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em agosto de 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm). Acesso em maio de 2017.

BRASIL. **Lei nº. 12.608, de 10 de abril de 2012. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC;** Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm). Acesso em agosto de 2017.

CALDAS, Eduardo de Lima - **Formação de Agendas Governamentais Locais: O caso dos Consórcios Intermunicipais.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), 2007. Disponível em [http://www.teses.usp.br/teses/.../TESE\\_EDUARDO\\_LIMA\\_CALDAS.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/.../TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf). Acesso em setembro de 2016.

CARVALHO, V. C. **Consórcio Intermunicipal e Cooperação Federativa: desafios para gestão ambiental conjunta na Bacia do Jiquiriçá (Bahia)**. 2007, 139 f. Dissertação (Mestrado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UNB). Brasília/DF, 2007.

CASTELLANO, M. **Relações entre o poder público e a sociedade na gestão dos recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí**. 2007, 254 f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais), PROCAM — Departamento de Ciências Ambientais, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2007.

CEZAR, P. S. M. **Consórcios Públicos e o princípio da eficiência na administração pública**. Monografia. Faculdade de Direito – UFMG. Belo Horizonte, 2008

CRUZ, M. C.M. T. **Consórcios Intermunicipais: Uma alternativa de integração regional ascendente**. In: CACCIA-BAVA, Sílvia, PAULISC, Veronika e SPINK, Peter (organizadores). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

CUNHA, R. E. da. **Federalismo e relações intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**. Revista do Serviço Público, ano 55, n. 03, jul./set. 2004.

DALLARI, D. A. (2005). **Parecer solicitado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades**. Recuperado em: 07/08/2014, de [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/revista/Rev\\_72/Pareceres/consorcioDalmoAbreuDallari.pdf](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/consorcioDalmoAbreuDallari.pdf).

DE FÁVERI, R. DA SILVA, A. **Método GUT aplicado à gestão de risco de desastres: Uma ferramenta de auxílio para hierarquização de riscos**. Revista Ordem Pública, v.09, n 01, jan/jun. 2016. Brasília.

DIEGUEZ, R. C. **Revista Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul.-dez. 2011.

FAORO, R. (2008). **Os donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo.

FARIAS, P. J. L. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. FEE, Porto Alegre. **Dados demográficos**. 2010.

GARCIA, V. M.; REIS, M. C. **Consórcios Públicos e Federalismo Brasileiro: A experiência do CODAP ALTO-PARAOPEBA/MG**. Minas Gerais, Congresso Internacional de Governo, Gestão e Profissionalização em âmbito Local Frente aos Grandes Desafios do Nosso Tempo. 2010.

GRAÇA SOUTO, A. C. **Consórcios Intermunicipais e Federalismo Cooperativo**. Parecer jurídico. Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.alcoforadoadvogados.com.br/artigos/Artigo\\_Os%20Cons%C3%B3rcios%20Intermunicipais\\_e\\_Federalismo\\_Cooperativo.pdf](http://www.alcoforadoadvogados.com.br/artigos/Artigo_Os%20Cons%C3%B3rcios%20Intermunicipais_e_Federalismo_Cooperativo.pdf). Acesso em abril de 2017.

HULST, R. e MONTFORT, A. **Inter-Municipal cooperation in Europe**. Springer, 2007.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: Gestão Pública 2015**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

ISMAEL, R. **Nordeste: a força da diferença: os impasses e desafios na cooperação regional**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2005.

KEPNER, Charles H.; TREGOE, Benjamin B. **O administrador racional**. São Paulo: Atlas, 1981.

KLINK, J. J. **Novas governanças para as áreas metropolitanas: O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul/dez 2009.

LOSADA, P. R. **Consórcio Público: Um instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. Brasília, v. 05, n.06, p. 221-242, 2008.

MARGARIDA, Caroline; et al. **Manual de Defesa Civil**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2009.

MEDAUAR, O; Oliveira, G. J. **Consórcios Públicos: Comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 75 p.

MEIRELES, Manuel. **Ferramentas administrativas para identificar, observar e analisar problemas: Organizações com foco no cliente**. São Paulo: Arte & Ciência, 2001.

NASCIMENTO, A. B. M.; FERNANDES, A. S. A. **Consórcios Públicos em regiões metropolitanas: O CONDIAM-PB as relações de cooperação em João Pessoa-PB**. São Paulo, v. 17, n. 01. 2015.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. (2007). **Territorial Reviews: Madrid**. Paris, OCDE.

PEREIRA, L. F. M. **As territorialidades que emergem na gestão das águas: um caminho para a Agenda 21**. 2007, 163 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2007.

PERIARD, Gustavo. **Matriz GUT: Guia Completo**, 2011. Disponível em: <http://www.sobreadministracao.com/matriz-gut-guia-completo/>. Acesso em agosto de 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella – **O consórcio público na Lei no 11.107 de 06.04.2005**. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 3 – julho/agosto/setembro de 2005 – Salvador. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-3-JULHO-2005-MARIA%20SYLVIA.pdf>. Acesso em outubro de 2016.

PRATES, A. M. Q. **Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência Européia: Alguns apontamentos para o desenvolvimento Local.** São Paulo, II CONGRESSO NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA. 2013.

PORTO NETO, Benedicto Pereira. **Concessão de serviço público no regime da lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995: Conceitos e Princípios.** 216 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

PROVIN, C. **Consórcios intermunicipais: Uma alternativa para a gestão pública em saúde no Rio Grande do Sul.** São Paulo, II CONGRESSO NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA. 2013.

RIBEIRO, H. M. D.; BASTOS, S. Q.; BUGARIN, M. S. **Consórcios Públicos Municipais: Uma análise Institucional.** Brasília, v. 04, n.08, p. 98-116, 2013.

RODRÍGUEZ, A. e OVIEDO, E. (2001). **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas.** Santiago, CEPAL, División de Medio Ambiente y Assentamientos Humanos.

RIBEIRO, H. M. D.; FERNANDES, E.; RIBEIRO, I. C. D. **Análise de Capital Social na Zona Rural dos Municípios pertencentes ao Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP – MG.** Anais do 49º Congresso da SOBER – Belo Horizonte, 2011.

SCARTEZINI, Luís Maurício Bessa. **Análise e melhoria de processos.** Goiânia, 2009. Disponível em: <http://www.aprendersempre.org.br/arqs/GE%20B%20-%20.An%E1lise-e-Melhoria-de-Processos.pdf>. Acesso em agosto de 2017.

SCHNEIDER, A. C. **Cooperação Intermunicipal: Um estudo sobre o Consórcio de Saúde da Região do Médio Paraíba do Rio de Janeiro.** 2005, 136 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Instituto de Medicina Social da UERJ. Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, C. **Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil Pós-1988.** In S. Fleury (Org.). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011. 211 p.

SPINK, Peter K. **Parcerias com organizações não estatais.** São Paulo: Programa de pós-graduação em gestão pública e cidadania. 2006.

STEPHENS, G. R. e WIKSTRÖM, N. (2000). **Metropolitan government and governance.** Nova York, Oxford University Press.

TEIXEIRA, Luciana da Silva; MENEGUIN, Fernando – **Os consórcios intermunicipais aumentam a eficiência no setor público?** 2006. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br>. Acesso em outubro de 2016.

TZORTZOPOULOS, Patrícia – **Contribuições para o Desenvolvimento de um Modelo do Processo de Projeto de Edificações em Empresas Construtoras Incorporadoras de Pequeno Porte**. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS-RS), 1999. Disponível em <http://www.ufrgs.br/engenharia/dissertacoes>. Acesso em setembro de 2016.

UNITED NATIONS, International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR), **Terminology on Disaster Risk Reduction**, 2009. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/7817UNISDRTerminologyEnglish.pdf>. Acesso em agosto de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010**: Volume Santa Catarina. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014.

VAINER, C. B. (2002). **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** Cadernos IPPUR, ano XV (ago-dez 2001/ano XVI (jan.jul 2002), pp. 13-32.

VAZ, J. C. **Consórcios intermunicipais: Idéias para a Ação Municipal**. São Paulo: Dicas, 1997. 68 p.

WHEELER, S. M. (2002). *The new regionalism: key characteristics of an emerging movement*. *Journal of the American Planning Association*, v. 68, n. 3, pp. 267-278.

YARO, R. D. (2000). *Growing and Governing Smart: a case study of the New York Region*. In: KATZ, B. J. (org.). *Refectons on regionalism*. Washington, The Brookings Institution.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A

**CONTRATO DE RATEIO N.º XXX/20XX.**

Pelo presente instrumento, o **CONSÓRCIO XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, pessoa jurídica de Direito Público Interno, inscrito no CNPJ sob o nº **XXXXXXXXXXXXXXXXXX**, com sede na Rua **XXXXXXXXXXXX** nº **XXXXXX** - Bairro **XXXXXXXXXXXX** – Cidade de **XXXXXXXXXX/XX**, doravante denominado **CONTRATADO**, neste ato representado por seu Presidente **Sr. XXXXXXXXXXXXXXX** e o **MUNICÍPIO DE XXXXXXXXXXXXXXX**, pessoa jurídica de Direito Público Interno, inscrito no CNPJ sob o nº **XXXXXXXXXXXXXXXXXX**, com sede na Rua **XXXXXXXXXXXXXXXXXX**, nº **XXXXXX** - CEP **XXXXXXXXXXXX** - Telefone (XX) **XXXXXXXXXX**, neste ato representado por seu Exmo. Prefeito, **Sr. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, doravante denominado **CONTRATANTE**, celebram o presente **CONTRATO DE RATEIO**, que reger-se-á pela Lei Federal nº 11.107/2005, pelo Decreto Regulamentador nº 6.017/2007, pela Lei Municipal de **XXXXXXXXXXXXXXXXXX** nº **XXXXXX** de **XX** de **XXXXXXXXXXXX** de 20XX que ratificou o Protocolo de Intenções do Consórcio **XXXXXXXXXXXX**, bem como pelos demais dispositivos correlatos e mediante as cláusulas e condições seguintes:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO:**

**1.1** Constitui objeto deste CONTRATO DE RATEIO a transferência de recursos públicos do CONTRATANTE para o CONTRATADO para fins de arcar com a contribuição anual, referente ao exercício financeiro do ano de 20XX.

**1.1** Esta contribuição visa atender as despesas de administração e planejamento, assim classificadas pela aplicação das normas de contabilidade pública, conforme os termos da Lei nº 11.107 de 5 de abril de 2005, do Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, pela Portaria nº 72 de 01 de fevereiro de 2012 e Portaria STN 274 de 13 de maio de 2016 nos art. 1º e 2º. Segue abaixo a gestão de despesas orçamentárias que são a base do Contrato de Rateio para o Exercício de 20XX:

RECURSO 0400 - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	
ADMINISTRAÇÃO – CONSÓRCIO	
3.1.9.0.11.00.00.00.00 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS	R\$



	XXXXXXXXXX
3.1.9.0.13.00.00.00.00 - OBRIGAÇÕES PATRONAIS	R\$ XXXXXXXXXX
3.3.9.0.46.00.00.00.00 - AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	R\$ XXXXXXXXXX
3.3.9.0.39.00.00.00.00 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	R\$ XXXXXXXXXX
VALOR ANUAL DO CONTRATO DE RATEIO	R\$ XXXXXXXX
DESCONTO XX% POR ADESÃO À REGULAÇÃO	R\$ XXXXXXXX
<b>VALOR ANUAL COM DESCONTO 50%</b>	<b>R\$ XXXXXXXXXX</b>

**CLÁUSULA SEGUNDA – CRITÉRIOS DE RATEIO:**

**2.1** Os critérios utilizados para definição dos valores deste **CONTRATO DE RATEIO** são:

**2.1.1** XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**2.1.2** XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**CLÁUSULA TERCEIRA – VIGÊNCIA DO CONTRATO DE RATEIO:**

**3.1** O presente **CONTRATO DE RATEIO** é firmado para vigorar durante todo o exercício financeiro do município no ano de 20XX, iniciando-se em XX de XXXXX e encerrando-se em XX de XXXXXXXX.

**CLÁUSULA QUARTA – VALOR DO CONTRATO DE RATEIO**

**4.1** O preço global do **CONTRATO DE RATEIO**, ora formalizado é de R\$ XXXXXXXXX (XXXXXXXXXXXX), referentes ao exercício financeiro de 20XX (XXXXXXXXXX), a ser pago pelo **CONTRATANTE** de acordo com o previsto na Cláusula Quinta deste instrumento.

**PARÁGRAFO 1º** - O preço global do **CONTRATO DE RATEIO**, previsto na cláusula quarta do presente contrato será diminuída, caso haja adesão por parte do **CONTRATANTE** aos serviços de XXXXXXXXXXXXXXXX.

**CLÁUSULA QUINTA – CONDIÇÕES DE PAGAMENTO:**

**5.1** O valor global deste **CONTRATO DE RATEIO** é de R\$ XXXXXXXX (XXXXXXXXXXXXXXXXXX), que poderá ser repassado pelo **CONTRATANTE** ao **CONTRATADO** em XX parcelas mensais durante o Exercício de 20XX (XXXXXXXXXX). O valor global de R\$ XXXXXXXX (XXXXXXXXXXXXXXXXXX). Desta forma o valor a ser pago pelo **CONTRATANTE** no Exercício de 20XX (XXXXXXXXXX) será de R\$ XXXXXXXX (XXXXXXXXXXXXXXXXXX), em XX (XXXXXX) parcelas mensais de R\$ XXXXXXXX (XXXXXXXXXXXX).

**5.2** O **CONTRATANTE** autoriza ao **CONTRATADO** adotar os procedimentos necessários para receber contribuição mensal deste Município, nos termos estabelecidos no Estatuto da Entidade, cujos valores nominais são fixados pela Assembléia Geral e comunicados previamente ao Município. A implementação da contribuição mensal se dará através de desconto no valor individual da cota do ICMS do Município junto à instituição financeira repassadora.

**CLÁUSULA SEXTA – DOTACÃO ORÇAMENTÁRIA:**

**6.1** As despesas decorrentes deste **CONTRATO DE RATEIO** ocorrerão à conta da dotação orçamentária consignada no orçamento municipal de cada ente consorciado, obrigando-se, este, a informar referida dotação para arquivo e controle do **CONTRATADO**, através de encaminhamento de Ofício.

**6.2** Conforme previsão legal constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da lei Federal nº 8.429/1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO:**

**7.1** As obrigações do **CONTRATADO** são:

**7.1.1** Prestar adequadamente as obrigações constantes no Contrato do Consórcio Público e Estatuto do Consórcio;

**7.1.2** Prestar contas da utilização dos recursos financeiros recebidos, objeto deste **CONTRATO DE RATEIO**, para fins de consolidação em suas contas, nos termos do art. 17 do Decreto nº 6.017/2007;

#### **CLÁUSULA OITAVA – OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE:**

**8.1** É obrigação do **CONTRATANTE**, cumprir todas as cláusulas deste **CONTRATO DE RATEIO**, sob pena de punição, caso haja o descumprimento e/ou rompimento deste instrumento.

**8.2** Efetuar os pagamentos ao **CONTRATADO**, nas condições pré-fixadas em conformidade com o disposto neste instrumento.

#### **CLÁUSULA NONA – FISCALIZAÇÃO:**

**9.1** A fiscalização da execução dos trabalhos do **CONTRATADO** será exercida pelo **CONTRATANTE**, bem como pelos demais municípios consorciados ao **CONSÓRCIO PRÓ-SINOS**, signatários de Contratos semelhantes ao presente, nos termos previstos nos instrumentos do Consórcio.

**9.2** As solicitações, reclamações, exigências, observações e ocorrências relacionadas com a execução do objeto deste contrato serão registradas pelo **CONTRATANTE** ao **CONTRATADO** através de ofício.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA – PUNIÇÃO:**

**10.1** A punição pelo descumprimento das obrigações firmadas neste **CONTRATO DE RATEIO**, por qualquer uma das partes, acarretará na abertura de processo administrativo que será instruído pelo Diretor-Geral do Consórcio, analisado pela Diretoria Executiva Colegiada e posteriormente levada para apreciação da Assembléia Geral que homologará, por maioria simples, a punição cabível ao descumprimento objeto do processo.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – RESCISÃO CONTRATUAL:**

**11.1** A rescisão contratual poderá ser:

**11.1.1** Determinada por ato unilateral e escrita do **CONTRATANTE**, nos seguintes casos:

- a) não cumprimento das cláusulas contratuais nas condições e prazos especificados;
- b) cumprimento irregular de cláusulas contratuais diante das condições e prazos especificados;
- c) cometimento reiterado de faltas na execução do **CONTRATO**;
- d) ocorrência do caso fortuito ou força maior, regularmente comprovado, desde que impeditivas à execução do **CONTRATO**.

**11.1.2** Amigável, por acordo entre as partes, e homologação da Assembléia Geral do Consórcio, por maioria simples.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – FORO E COMPOSIÇÃO AMIGÁVEL DE CONFLITO:**

**12.1** Fica eleito o foro da cidade de XXXXXXXXXXXX, Estado do XXXXXXXXXXXXXXX para quaisquer questões ou conflitos decorrentes do presente **CONTRATO DE RATEIO**.

**12.2** Preferencialmente à intervenção do Poder Judiciário para dirimir controvérsias contratuais, será preferida a composição amigável, operacionalizada por meio de propostas e contrapropostas encaminhadas pelas partes à Assembléia Geral do Consórcio.

E, por estarem de pleno acordo, as partes assinam o presente instrumento em 02 (duas) vias, de igual teor e forma, juntamente com as testemunhas instrumentais.

XXXXXXXX/XX, XX de XXXXXX de 20XX.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Presidente do Consórcio XXXXXXXXXXXX  
CONTRATANTE

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Prefeito Municipal de XXXXXXXXXXXX/XX  
CONTRATADO

#### TESTEMUNHAS

1) **Nome completo:**

**CPF n.º**

**Ass.:** \_\_\_\_\_

2) **Nome completo:**

**CPF n.º**

**Ass.:** \_\_\_\_\_

## APÊNDICE B

**Contrato Administrativo nº XX/20XX.**

Contrato de Programa celebrado entre o Município de XXXXXXXXX e o Consórcio XXXXXXXXXXXXXXXX.

Pelo presente instrumento de contrato de programa que celebram entre si o **Consórcio XXXXXXXXXXXXXXXX**, Associação Pública com personalidade jurídica de direito público, inscrito no CNPJ nº XXXXXXXXXXXXXXXX, com sede na Rua XXXXXXXXXXXXXXXX, nº XXXX, Bairro XXXXXXXXX, XXXXXXXXXXXX/XX, neste ato representado por seu Presidente, Sr. XXXXXXXXXXXXXXXX, e o **Município de XXXXXXXX**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ nº. XXXXXXXXXXXXXXXX, com sede administrativa na Rua XXXXXXXXXXXXXXXX, nº XXX, neste ato representado por seu Prefeito, Sr. XXXXXXXXXXXXXXXX.

**Das disposições gerais**

**Cláusula primeira** – Aplicam-se ao presente contrato de programa as disposições da legislação federal de licitações, Lei nº 8.666/93, e de consórcios públicos, Lei nº 11.107/05, bem como a legislação municipal de ratificação do Protocolo de Intenções do Consórcio XXXXXXXXXXXXXXXX, conforme Lei nº XXXX de XX/XX/20XX.

**Cláusula segunda** – O presente contrato é celebrado com dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666/93.

**Do objeto**

**Cláusula terceira** – Constitui objeto do presente contrato de programa a prestação de serviços de

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Da prestação do serviço**

**Cláusula quarta** – O Consórcio XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX será responsável pela execução do objeto deste contrato, cuja prestação do serviço observará:

- a) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;
- b) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;
- c) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;
- d) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;

**Dos direitos e deveres dos entes consorciados**

**Cláusula quinta** – São direitos do ente consorciado:

- a) Acompanhar os trabalhos do consórcio, mediante recebimento de informações conforme a cláusula quinta;
- b) Requisitar correções e ajustes, cuja execução deverá ser atendida após aprovação por parte do consórcio XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;

**Cláusula sexta** – São deveres do ente consorciado:

- a) Prestar as informações solicitadas pelo Consórcio XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;
- b) Zelar pela correta execução dos serviços;
- c) Transferir, de acordo com o Contrato de Rateio, os recursos financeiros necessários à execução do objeto do consórcio.

**Da transparência da gestão econômica e financeira**

**Cláusula sétima** – A fim de garantir a transparência da gestão administrativa, econômica e financeira dos objetivos e metas previstos neste contrato, serão observadas as disposições constantes no Contrato do Consórcio Público, sendo que o Consórcio deverá, especialmente:

- a) elaborar e encaminhar ao Município a Prestação de Contas anual quanto aos serviços contratados, fazendo neles constar um resumo geral das atividades e valores;
- b) disponibilizar ao Município as informações contábeis e demonstrações financeiras, exigidas segundo a legislação pertinente, relativos ao desenvolvimento e ao cumprimento do objeto deste contrato.

### **Da transferência de bens e de pessoal**

**Cláusula oitava** – Fica estabelecido que não haverá, até disposição expressa em contrário, transferência de pessoal e bens entre contratante e contratado.

### **Da vigência**

**Cláusula nona** – O presente contrato entra em vigor na data de sua publicação, e vigorará enquanto o Município de XXXXXXXXX for consorciado ao Consórcio XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, ou enquanto este existir.

### **Das penalidades**

**Cláusula décima** – O consorciado inadimplente com o Consórcio XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX será notificado formalmente sobre sua inadimplência, para que regularize sua situação.

**Cláusula décima primeira** – Uma vez notificado da inadimplência, serão suspensos os serviços do consórcio ao respectivo consorciado até a regularização da dívida.

**Cláusula décima segunda** – Não sendo regularizada a inadimplência no prazo de seis meses, o ente consorciado poderá ser excluído do consórcio, mediante deliberação do Conselho de Administração.

### **Da rescisão**

**Cláusula décima terceira** – O presente contrato de programa poderá ser rescindido por:

- a) descumprimento de qualquer das obrigações para execução do objeto;
- b) superveniência de norma legal ou fato administrativo que o torne, formal ou materialmente, inexecutável;



- c) ato unilateral com comprovada motivação jurídica e/ou legal, mediante aviso prévio da parte que dele se desinteressar, com antecedência mínima de 90 dias, respeitando as metas em curso constante em contrato de rateio.

**Do foro**

**Cláusula décima quarta** – Fica eleito o foro da Comarca de XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX para dirimir as questões decorrentes do presente Contrato

**Das disposições finais**

**Cláusula décima quinta** – Por estarem assim contratadas as partes, firmam o presente Contrato em 03 (três) vias de igual teor e forma.

XXXXXXXX/XX, XX de XXXXXX de 20XX.

\_\_\_\_\_  
Presidente do Consórcio XXXXXXXXXXXX  
CONTRATANTE

\_\_\_\_\_  
Prefeito Municipal de XXXXXXXXXXXX/XX  
CONTRATADO

**TESTEMUNHAS**

1) **Nome completo:**

**CPF n.º**

**Ass.:** \_\_\_\_\_

2) **Nome completo:**

**CPF n.º**

**Ass.:** \_\_\_\_\_

APÊNDICE C

**TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM O  
CONSÓRCIO XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX E O (A) XXXXXXXXXXXXXXX**

**PARTÍCIPES:**

*O CONSÓRCIO XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX*, inscrito no CNPJ/MPF sob o número XXXXXXXXXXXX, com sede na Rua XXXXXXXX, nº XXX, Bairro XXXXXXXXXXXX, XXXXXX-XX, neste ato representado por seu Presidente Sr, XXXXXXXXXXXXXXX-;  
XXXXXXXXXXXX, inscrito (a) no CNPJ XXXXXXXXXXXXXXX sob o número..., com sede em XXXXXXXXXXXXXXX , neste ato representado por..., portador(a) do RG nº XXXXXXXXXXXXXXX , inscrito(a) no CPF sob o nº XXXXXXXXXXXXXXX, que confere ao(s) qualificado(s), poderes para representá-la na assinatura deste termo de convênio (ou termo de cooperação técnica);

As partes supra identificadas ajustaram, e por este instrumento celebram um Termo de Cooperação Técnica, em conformidade com as normas legais vigentes, no que couber, com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e com as disposições contidas nos autos do processo administrativo nº XXX/20XX, mediante as seguintes cláusulas e condições:

**CLÁUSULA PRIMEIRA-DO OBJETO**

O presente Termo tem por objeto estabelecer a mútua cooperação entre o Consórcio XXXXXXXXXXXXXXX e o (a) XXXXXXXXXXXXXXX, visando XXXXXXXXXXXXXXX

**CLÁUSULA SEGUNDA-DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTICIPES**

I - Compete ao Consórcio:

- a) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
- b) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

II - Compete a (o)...

- a) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
- b) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

### **CLÁUSULA TERCEIRA - DA EXECUÇÃO**

*Descrever detalhadamente, de acordo com o cronograma de execução – art. 55, II, Lei nº 8.666/93.*

As atividades decorrentes do presente Termo serão executadas fielmente pelos partícipes, de acordo com suas cláusulas, respondendo cada um pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

As ações relacionadas à execução das atividades objeto deste Termo dar-se-ão conforme cronograma de execução, preliminarmente acordado entre os partícipes, e aprovado pela  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

### **CLÁUSULA QUARTA - DOS RECURSOS FINANCEIROS OU DO ÔNUS**

*Para os termos de cooperação técnica, registrar que não há ônus para as partes.*

Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para a execução do presente Termo de Cooperação Técnica. As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado, tais como: pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por conta das dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes. Os serviços decorrentes do presente termo serão prestados em regime de cooperação mútua, não cabendo aos partícipes quaisquer remunerações pelos mesmos.

### **CLÁUSULA QUINTA - DO ACOMPANHAMENTO**

*Descrever detalhadamente o período, como e por quem será feito o acompanhamento do acordo, em consonância com os artigos 67, caput, e parágrafo primeiro, e 70, da Lei nº 8.666/93).*

Cada partícipe indicará um gestor e seu respectivo substituto (pessoa física) para acompanhar a execução deste acordo.

Ao gestor do termo de cooperação técnica do Consórcio, competirá dirimir as dúvidas que surgirem na sua execução e de tudo dará ciência à Presidência do Consórcio  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

Parágrafo Primeiro - O gestor do termo de cooperação técnica anotarà, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do objeto, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Parágrafo Segundo - O acompanhamento não exclui e nem reduz a responsabilidade dos outros partícipes perante o Consórcio e/ou terceiros.

#### **CLÁUSULA SEXTA - DA VIGÊNCIA**

*Indicar o período de vigência do acordo e, quando necessária, a forma de prorrogação, de acordo com o artigo 57, da Lei nº 8.666/93.*

O prazo de vigência do presente Termo é de XX (XXXXXXXXXXXX) ano/ meses, contado a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, observando o disposto no artigo 57, da Lei 8.666/1993.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA - DA ALTERAÇÃO**

*Descrever detalhadamente as condições para alterações do pactuado, que deverão ser feitas por termo aditivo, conforme previsão do art. 60, da Lei nº 8.666/93.*

Este Termo poderá ser alterado em qualquer de suas cláusulas e disposições, exceto quanto ao seu objeto, mediante Termo Aditivo, de comum acordo entre as partes, desde que tal interesse seja manifestado, previamente, por escrito.

#### **CLÁUSULA OITAVA - DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO**

*Descrever detalhadamente as condições de denúncia e rescisão, em consonância com os artigos 55, VIII, e 78, da Lei nº 8666/93.*

A denúncia ou rescisão deste Termo poderá ocorrer a qualquer tempo, por iniciativa de qualquer um dos partícipes, mediante notificação, com antecedência mínima de XX (XXXXXXXXXXXX) dias. A eventual rescisão deste Termo não prejudicará a execução de atividades previamente acordadas entre as partes, já iniciadas, os quais manterão seu curso normal até sua conclusão.

Parágrafo Único - Constituem motivo para rescisão de pleno direito o inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas, o descumprimento das normas estabelecidas na legislação vigente ou a superveniência de norma legal ou fato que tome material ou formalmente inexecutável, imputando-se aos partícipes as responsabilidades pelas obrigações.

**CLÁUSULA NONA - DA PUBLICAÇÃO**

*Descrever detalhadamente como e quem fará a publicação, indicando quem arcará com o ônus da publicação, conforme art. 61, § único, da Lei nº 8.666/93.*

A publicação do presente Termo será providenciada pelo Consórcio, no Diário Oficial, até o quinto dia útil do mês subseqüente ao de sua assinatura, devendo ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias daquela data, em conformidade com o que estabelece o parágrafo único do art. 61, da lei nº 8.666/93.

**CLÁUSULA DÉCIMA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A prestação de contas final deverá ser realizada no prazo máximo de XX(XXXXXX) dias, contados do término da vigência.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO FORO**

Fica eleito o foro da comarca de XXXXXXXXXX, para dirimir qualquer dúvida ou litígio que porventura possa surgir da execução deste acordo, com expressa renúncia de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem assim, justas e acordadas, firmam este termo em x (por extenso) vias de igual teor e forma, comprometendo-se a cumprir e a fazer cumprir, por si e por seus sucessores, em juízo ou fora dele, tão fielmente como nele se contém na presença das testemunhas abaixo, para que produza os devidos e legais efeitos.

XXXXXXXX/XX, XX de XXXXXX de 20XX.

---

Presidente do Consórcio XXXXXXXXX  
CONTRATANTE

---

Prefeito Municipal de XXXXXX/XX  
CONTRATADO

**TESTEMUNHAS**

**1) Nome completo:**

**CPF n. °**

**Ass.:** \_\_\_\_\_

**2) Nome completo:**

**CPF n. °**

**Ass.:** \_\_\_\_\_

## APÊNDICE D

### TERMO DE PARCERIA QUE ENTRE SI CELEBRAM O CONSÓRCIO XXXXXXXXXXXXXXXX, E A ASSOCIAÇÃO/ ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO XXXXXXXXXXXXXXXX.

O **CONSÓRCIO XXXXXXXXXXXXXXXX**, com sede na XXXXXXXXXXXX, nº XXX – Bairro XXXXXXXX – XXXXXX/XX, neste ato representado por XXXXXXXXXXXXXXXX, Presidente do Consórcio XXXXXXXXXXXXXXXX, doravante denominada **PARCEIRA PÚBLICA** e a ASSOCIAÇÃO/ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO XXXXXXXXXXXXXXXX, doravante denominada **OSCIP**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, CNPJ nº XXXXXXXXXXXXXXXX, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, conforme consta do Processo do Ministério da Justiça nº XXXXXXXXXXXXXXXX-XX e do Despacho da Secretaria Nacional de Justiça, de XX/XX/XXXX, publicado no Diário Oficial da União de XX/XX/XXXX, sediada na Rua XXXXXXXXXXXXXXXX, nº XXXXXXXX, no Bairro XXXXXXXXXXXXXXXX, XXXXXXXX/XX, CEP XXXXXXX-XXX, neste ato representada, na forma de seu estatuto, por XXXXXXXXXXXXXXXX, inscrito no CPF sob o nº XXXXXXXXXXXXXXXX e RG nº XXXXXXXXXXXXXXXX, resolvem firmar o presente **TERMO DE PARCERIA**, que será regido pelas seguintes cláusulas e condições.

#### 1.1 CLÁUSULA PRIMEIRA

##### **DO OBJETO**

O presente **TERMO DE PARCERIA** tem por objeto o XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX que deverá ter as seguintes características:

1.1 Realização de XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

1.2 Valorizar o XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

1.3 Promover atividades de XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

1.2 SUBCLÁUSULA ÚNICA

O Programa de Trabalho poderá ser revisto de comum acordo entre as **PARCEIRAS**, por meio de:

- I – registro por simples apostila, dispensando-se a celebração de Termo Aditivo, quando se tratar de ajustes que não acarretem alteração dos valores definidos na Cláusula Quarta;
- II – celebração de Termo Aditivo, quando se tratar de ajustes que impliquem alteração dos valores definidos na referida Cláusula Quarta deste instrumento.

**CLÁUSULA SEGUNDA**

**DO PROGRAMA DE TRABALHO, DAS METAS, DOS INDICADORES DE DESEMPENHO E DA PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS**

O detalhamento dos objetivos do Projeto ora pactuado consta no Programa de Trabalho proposto pela **OSCIP** e aprovado pela **PARCEIRA PÚBLICA**, conforme processo administrativo nº **XXXXXXXXXX** que integra este **TERMO DE PARCERIA**, independentemente de transcrição.

1.3 SUBCLÁUSULA PRIMEIRA

As metas a serem atingidas e o cronograma de execução do Projeto ficam estabelecidas, de comum acordo, na seguinte conformidade:

1. Manter

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

;

2. Realizar, no mínimo,

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;

3. Ceder espaço XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;

4. Manter XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX;

**SUBCLÁUSULA SEGUNDA**

As **PARCEIRAS** acordam em estabelecer os seguintes critérios de avaliação de desempenho, com os respectivos indicadores de resultados:



<b>METAS</b>	<b>CRITÉRIOS</b>	<b>INDICADORES</b>
1- XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
2- XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
3- XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
4- XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
5- XXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

#### 1.4 CLÁUSULA TERCEIRA

#### 1.5 DAS RESPONSABILIDADES E OBRIGAÇÕES

Constituem responsabilidades e obrigações, além dos outros compromissos assumidos neste **TERMO DE PARCERIA**:

##### I – da **OSCIPI**

- a) executar com fidelidade o Programa de Trabalho aprovado pela **PARCEIRA PÚBLICA**, zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados e buscando o aprimoramento constante da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade em suas atividades;
- b) observar, no curso da execução de suas atividades, as orientações emanadas pela **PARCEIRA PÚBLICA**, elaboradas com base no acompanhamento e supervisão;
- c) responsabilizar-se, integralmente, pelos encargos de natureza trabalhista e previdenciária, referentes aos recursos humanos empregados na execução do objeto deste **TERMO DE PARCERIA**, inclusive os eventualmente decorrentes do ajuizamento de demandas judiciais, bem como por todos os ônus tributários ou extraordinários, devidos em função do presente ajuste, excluída qualquer responsabilidade solidária ou subsidiária da **PARCEIRA PÚBLICA**;

- d) promover, até XX dias após o término de vigência do presente ajuste, a publicação integral, no Diário Oficial da Cidade, extrato de relatório de execução física e financeira do Termo de Parceria, nos moldes do Anexo II do Decreto Federal nº 3.100, de 30 de junho de 1999;
- e) movimentar os recursos financeiros objeto deste **TERMO DE PARCERIA**, em conta bancária específica, junto ao Banco XXXXXXXXX- Ag. XXXX – C/C XXXXXXXXX.

## II – DA PARCEIRA PÚBLICA

- a) acompanhar, supervisionar e fiscalizar a execução deste **TERMO DE PARCERIA**, através da Comissão de Fiscalização, integrada excepcionalmente por XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
- b) repassar os recursos financeiros a **OSCIP** nos termos estabelecidos na Cláusula Quarta;
- c) publicar, no Diário Oficial da Cidade, extrato deste **TERMO DE PARCERIA** e de seus eventuais Termos Aditivos ou Apostilamentos, no prazo máximo de quinze dias após sua assinatura, na forma do Anexo I do Decreto Federal nº 3.100, de 1999;
- d) no âmbito de suas específicas atribuições, prestar o apoio necessário à **OSCIP**, com vistas ao integral aperfeiçoamento do objeto avençado neste **TERMO DE PARCERIA**.

### 1.6 SUBCLÁUSULA PRIMEIRA

Será responsável pela boa administração e aplicação dos recursos recebidos, o representante da **OSCIP**, Sr. XXXXXXXXXXXXXXXX, Diretor XXXXXXXXXXXXXXXX, portador do RG nº XXXXXXXXXXXXXXXX e do CPF nº XXXXXXXXXXXXXXXX, cujo nome também constará do extrato deste **TERMO DE PARCERIA** a ser publicado pela **PARCEIRA PÚBLICA**, de acordo com o Anexo I do Decreto Federal nº 3.100, de 1999.

## CLÁUSULA QUARTA DOS RECURSOS FINANCEIROS

Para a consecução do objeto e o cumprimento das metas estabelecidas neste **TERMO DE PARCERIA**, a **PARCEIRA PÚBLICA** estimou o valor global de R\$ XXXXXXXXXXXXXXXX (XXXXXXXXXXXXXXXXXX), a ser repassado a **OSCIP**, de acordo com o seguinte cronograma de desembolso.

<b>VALOR</b>	<b>DATA</b>	<b>CONDIÇÕES</b>
1ª Parcela – R\$ XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	Na assinatura do Termo de Parceria
2ª Parcela – R\$ XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	Comprovação do cumprimento das metas do primeiro período

#### 1.7 SUBCLÁUSULA PRIMEIRA

A **PARCEIRA PÚBLICA**, no processo de acompanhamento e supervisão deste **TERMO DE PARCERIA**, poderá recomendar a modificação de valores e a revisão das metas e a alteração do valor global pactuado, tendo como base o custo relativo, desde que devidamente justificada a medida e aceita pelas **PARCEIRAS**, de comum acordo, devendo, nesses casos, serem celebrados Termos Aditivos.

#### 1.8 SUBCLÁUSULA SEGUNDA

Os recursos repassados pela **PARCEIRA PÚBLICA** a **OSCIP**, enquanto não utilizados, deverão ser aplicados no mercado financeiro, devendo os resultados dessa aplicação ser demonstrados e revertidos exclusivamente à execução do objeto deste **TERMO DE PARCERIA**.

#### 1.9 SUBCLÁUSULA TERCEIRA

As despesas decorrentes da execução deste **TERMO DE PARCERIA** correrão à conta do orçamento vigente na dotação orçamentária XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX e as despesas relativas a exercícios futuros correrão à conta dos respectivos orçamentos, devendo os créditos e empenhos ser indicados por meio de:

I – registro por simples apostila, dispensando-se a celebração de Termo Aditivo, quando se tratar apenas da indicação da dotação orçamentária para o novo exercício, mantida a programação anteriormente aprovada;

II – celebração de Termo Aditivo, quando houver alteração dos valores globais definidos no *caput* desta Cláusula.

#### 1.10 SUBCLÁUSULA QUARTA

A liberação de recursos da segunda parcela ficará condicionada à comprovação das metas para o período correspondente à parcela anterior, mediante apresentação dos documentos constantes dos incisos I e IV do artigo 12 do Decreto Federal nº 3.100, de 1999.

### **CLÁUSULA QUINTA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A **OSCIP** elaborará e apresentará à **PARCEIRA PÚBLICA** a prestação de contas do adimplemento do objeto e de todos os recursos e bens de origem públicos recebidos por força deste **TERMO DE PARCERIA**, até XXXXXXXX dias após o seu término e, a qualquer tempo, por solicitação da **PARCEIRA PÚBLICA**.

#### 1.11 SUBCLÁUSULA PRIMEIRA

A **OSCIP** deverá entregar à **PARCEIRA PÚBLICA** a prestação de contas instruída com os seguintes documentos:

- I – relatório sobre a execução do objeto do **TERMO DE PARCERIA**, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;
- II – demonstrativo integral da receita e das despesas realizadas na execução do objeto, que tenham por base os recursos públicos, bem como, em sendo o caso e após a devida autorização da **PARCEIRA PÚBLICA**, demonstrativo de igual teor dos recursos da própria **OSCIP**, assinados, em qualquer hipótese, pelo contador e pelo responsável da **OSCIP**, indicado na Subcláusula Primeira da Cláusula Terceira;
- III – extrato da execução física e financeira publicado no Diário Oficial da Cidade, na forma do Anexo II do Decreto nº 3.100, de 1999;
- IV – parecer e relatório de auditoria independente, contratada para exame contábil e pericial da aplicação dos recursos públicos repassados.

#### 1.12 SUBCLÁUSULA SEGUNDA

Os originais dos documentos comprobatórios das receitas e despesas constantes dos demonstrativos de que trata o inciso II da Subcláusula Primeira deverão ser arquivados na sede da **OSCIP**, pelo prazo de dez anos.

### 1.13 SUBCLÁUSULA TERCEIRA

Os responsáveis pela fiscalização deste **TERMO DE PARCERIA**, ao tomarem conhecimento de eventual irregularidade ou ilegalidade na utilização dos recursos ou bens de origem pública, por parte da **OSCIP**, deverão dar imediata ciência ao Município e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

## CLÁUSULA SEXTA

### 1.14 DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados atingidos com a execução deste **TERMO DE PARCERIA** deverão ser analisados pela Comissão de Avaliação, que emitirá bimestralmente, relatório comparativo e conclusivo, de acordo com o Programa de Trabalho, com base nos indicadores de desempenho estabelecidos na Cláusula Segunda deste instrumento, encaminhando-o ao Secretário XXXXXXXXXX.

## CLÁUSULA SÉTIMA

### DA VIGÊNCIA E DA PRORROGAÇÃO

O presente **TERMO DE PARCERIA** vigorará por XXXXX meses, a partir da data de sua assinatura.

### 1.15 SUBCLÁUSULA PRIMEIRA

Findo o prazo de vigência e havendo adimplemento do objeto, bem como excedentes financeiros disponíveis repassados a **OSCIP**, a **PARCEIRA PÚBLICA** poderá, com base em indicação da Comissão de Avaliação e na apresentação pela **OSCIP** de Programa de Trabalho de caráter suplementar, prorrogar este **TERMO DE PARCERIA**, mediante registro, em tempo hábil, por simples apostila, ou determinar a devolução do saldo financeiro disponível.

### 1.16 SUBCLÁUSULA SEGUNDA

Findo o prazo de vigência do **TERMO DE PARCERIA** e havendo pendências justificadas no adimplemento do objeto, bem como restando desembolsos financeiros a serem repassados pela **PARCERIA PÚBLICA** à **OSCIP**, este **TERMO DE PARCERIA** poderá ser prorrogado, mediante Termo Aditivo, por indicação da Comissão de Avaliação, mediante a necessária motivação.

#### 1.17 SUBCLÁUSULA TERCEIRA

Havendo pendência no adimplemento do objeto, bem como existindo ou não excedentes financeiros repassados à **OSCIP**, a **PARCEIRA PÚBLICA** poderá, mediante a devida justificativa, desde que não haja alocação de recursos públicos adicionais, prorrogar este **TERMO DE PARCERIA**, com a celebração de Termo Aditivo, por indicação da Comissão de Avaliação, ou providenciar para que sejam devolvidos os recursos transferidos, adotando as medidas cabíveis.

#### 1.18 SUBCLÁUSULA QUARTA

Nas situações previstas nas Subcláusulas Primeira, Segunda e Terceira, a Comissão de Avaliação deverá se pronunciar para que a **PARCEIRA PÚBLICA** possa decidir sobre sua renovação ou não.

### **CLÁUSULA OITAVA DA RESCISÃO**

O presente **TERMO DE PARCERIA** poderá vir a ser rescindido pela **PARCEIRA PÚBLICA** se assim recomendar o interesse público ou se houver descumprimento, ainda que parcial, das Cláusulas ora pactuadas, ou, finalmente, se a **OSCIP** perder, por qualquer razão, a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

#### 1.19 SUBCLÁUSULA ÚNICA

O presente **TERMO DE PARCERIA** poderá também ser resolvido, por acordo entre as **PARCEIRAS**, independentemente das demais medidas cabíveis.

### **CLÁUSULA NONA**

#### 1.20 DA MODIFICAÇÃO

Este **TERMO DE PARCERIA** poderá ser modificado, de comum acordo entre as **PARCEIRAS**, em qualquer de suas cláusulas e condições, exceto quanto ao seu objeto, mediante registro por simples apostila ou Termo Aditivo, desde que o interesse seja manifestado, previamente, por escrito.

**CLÁUSULA DÉCIMA**  
**DO FORO**

Fica eleito o Foro da Fazenda Pública da Comarca de XXXXXXXXX para dirimir quaisquer dúvidas ou solucionar questões que não possam ser resolvidas administrativamente, renunciando as **PARCEIRAS** a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E, por estarem assim justos e acordados, firmam as **PARCEIRAS** o presente **TERMO DE PARCERIA** em 3 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo identificadas.

XXXXXXXX/XX, XX de XXXXXX de 20XX.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Presidente do Consórcio XXXXXXXXXX  
CONTRATANTE

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Prefeito Municipal de XXXXXXXXXX/XX  
CONTRATADO

**TESTEMUNHAS**

**3) Nome completo:**

**CPF n. °**

**Ass.:** \_\_\_\_\_

**4) Nome completo:**

**CPF n. °**

**Ass.:** \_\_\_\_\_

ANEXOS