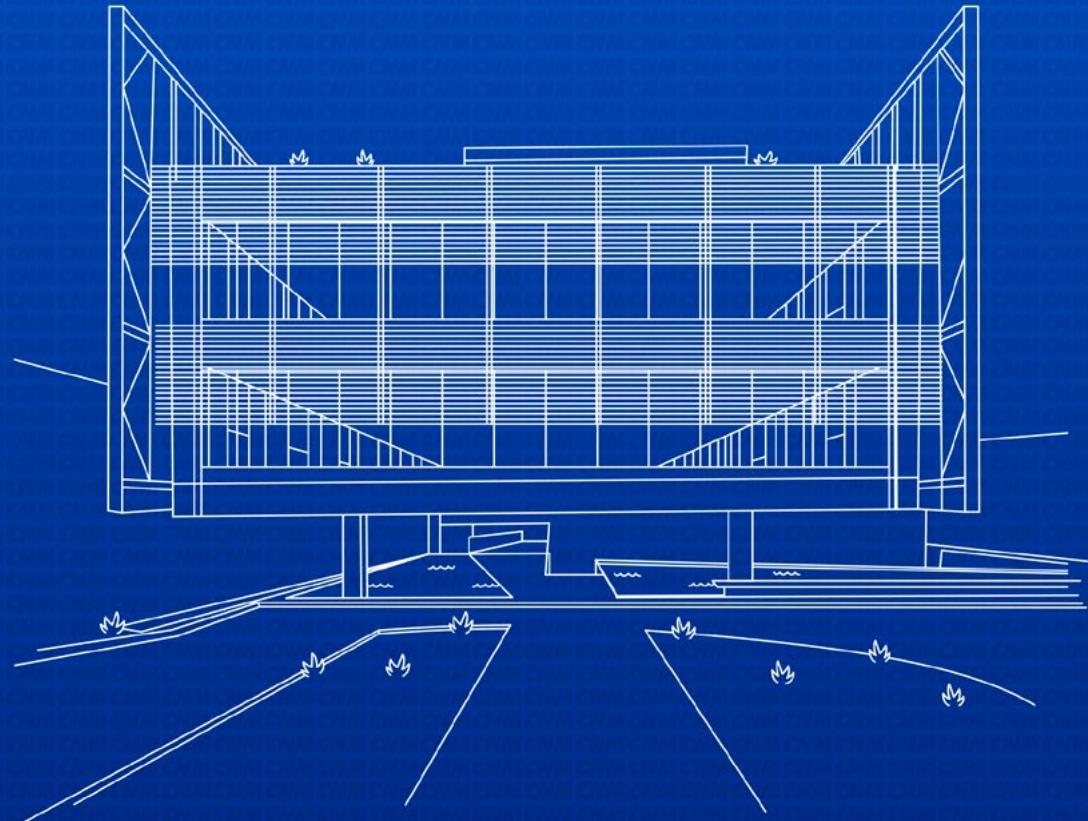


FINANCIAMENTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

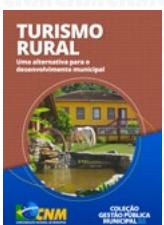
O que observar para alcançar eficiência
do gasto público





COLEÇÃO GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

EDIÇÃO
2022



Disponível para download:

www.CNM.org.br



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

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

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

F745

Fortunato, Augusto Lamas

Financiamento dos consórcios públicos: o que observar para alcançar eficiência do gasto público / Augusto Lamas Fortunato, Joanni Aparecida Henrichs. -- Brasília: CNM, 2022.

34 p. : il. -- (Coleção Gestão Pública Municipal: XXIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios – Edição 2022)

Disponível em: <https://www.cnm.org.br>
ISBN 978-65-88521-51-9

1. Cooperação. 2. Consórcios públicos. 3. Financiamento. 4. Interfederativa. I. Henrichs, Joanni Aparecida. II. Título.

CDD 352.16

Autores

Augusto Lamas Fortunato
Joanni Aparecida Henrichs

Revisão de textos

KM Publicações

Revisão Técnica

Fabiana Barbosa de Santana

Diagramação

Themaz Comunicação e Publicidade

Revisão Editorial

Maiara Siqueira de Souza



DIRETORIA CNM 2021-2024

Conselho Diretor

Presidente **Paulo Roberto Ziulkoski**

1º Vice-Presidente **Julvan Lacerda**

2º Vice-Presidente **Luiz Lázaro Sorvos**

3º Vice-Presidente **Rosiana Lima Beltrão Siqueira**

4º Vice-Presidente **Haroldo Naves Soares**

5º Vice-Presidente **Jair Aguiar Souto**

2º Secretário **Hudson Pereira de Brito**

3º Secretário **Manoel Alves da Silva Júnior**

1º Tesoureiro **Francisco Nélia Aguiar da Silva**

2º Tesoureiro **Erlânio Furtado Luna Xavier**

3º Tesoureiro **Francisco de Castro Menezes Júnior**

Conselho Fiscal

Titular **Silvany Yanina Mamlak**

Titular **Joner Chagas**

Titular **Diogo Borges de Araújo Costa**

1º Suplente **Carlos Sampaio Duarte**

2º Suplente **Wilson Tavares de Sousa Júnior**

3º Suplente **Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior**

Conselho de Representantes Regionais

Suplente da região Nordeste **Paulo César Rodrigues de Moraes**

Titular da região Sul **Clenilton Carlos Pereira**

Titular da região Sudeste **Carlos Alberto Cruz Filho**

Suplente da região Sudeste **Gilson Daniel**

Titular da região Norte **Sebastião Bocalom Rodrigues**

Suplente da região Norte **Célio de Jesus Lang**

Titular da região Centro-Oeste **Valdir Couto de Souza**

Suplente da região Centro-Oeste **Rafael Machado**

CARTA DO PRESIDENTE

Prezado(a) municipalista,

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

Nesse contexto, este material tem por finalidade aprofundar especificidades do tema da cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos. A capacidade de financiamento é peça-chave para o êxito da ação pública, de modo que nos dedicamos em apresentar conceitos e estratégias para as quais é preciso redobrada atenção para o bom encaminhamento das iniciativas cooperadas.

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM



SUMÁRIO

1 COOPERAÇÃO	8
1.1 Qual a importância da cooperação entre os Municípios?.....	9
1.2 Como os Municípios podem implementar a cooperação interfederativa?.....	10
2 CONSÓRCIO PÚBLICO.....	12
2.1 Objetivos e benefícios	13
2.2 Participantes e estrutura básica.....	14
2.3 Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público.....	16
2.4 Municípios que ainda não participam de um consórcio público, mas possuem interesse.....	17
3 FINANCIAMENTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO.....	22
3.1 Fontes de financiamento	22
3.2 Contrato de rateio.....	22
3.3 Importância do tratamento adequado de cada uma das fontes em razão dos impactos operacionais, orçamentários e contábeis.....	29

1 COOPERAÇÃO

O tema da cooperação federativa possui relevante importância na agenda política e de pesquisa no Brasil e está fundamentado na Constituição Federal (CF) de 1988 ao prever as competências comuns e concorrentes entre os Entes federativos, reforçando, dessa forma, as características de autonomia e interligação (SOARES; MACHADO, 2018).



SAIBA MAIS

O art. 18 da CF define a organização político-administrativa do Brasil entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A autonomia de cada um deles se refere à capacidade de desenvolver atividades dentro dos limites estabelecidos na Constituição Federal. Essas autonomias são:

- **Autonomia política:** Diz respeito à autonomia do Município para o autogoverno (prerrogativa de escolha democrática dos representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo) e a auto-organização (instituição de Lei Orgânica do Município).
- **Autonomia administrativa:** Refere-se à capacidade municipal de organizar seus serviços públicos e legislar sobre assuntos de interesse local.
- **Autonomia financeira:** Confere ao Município a capacidade de decretar tributos e aplicar as rendas municipais.

Para além da autonomia de cada um, a união indissolúvel dos Entes proporciona ações cooperativas cujo objetivo é contribuir para o desenvolvimento das diversas áreas de políticas públicas, tais como educação, saúde e saneamento básico.

1.1 Qual a importância da cooperação entre os Municípios?

A cooperação intermunicipal possui fundamental importância, uma vez que os Municípios possuem capacidades técnicas e financeiras que impactam de forma direta os cidadãos. Para se aprofundar na importância da cooperação, é preciso entender mais sobre a repartição de competências previstas na Constituição Federal.

A repartição vertical se aplica à atuação concorrente entre os Entes federativos. Nesse sentido são previstas as competências administrativas comuns (por exemplo, nas áreas de saúde, educação, assistência social, entre outras competências materiais previstas no art. 23), bem como domínios de legislação concorrente, nos quais a União estabelece as regras gerais, a serem suplementadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios na forma do que estabelece o art. 24.

Por sua vez, na repartição horizontal, estão as competências administrativas e legislativas que se restringem a um Ente apenas, ou seja, não são compartilhadas com os demais. O art. 21 da CF estabeleceu as competências materiais ou administrativas que serão exercidas apenas pela União. Já o art. 25, § 2º e 3º, da CF define o que está reservado exclusivamente aos Estados, enquanto o art. 30, inc. I, da CF, prescreve a competência dos Municípios nos aspectos de interesse local.

Para além das competências comuns, o art. 241 da CF deixa explícita a possibilidade de cooperação para promover a gestão associada de serviços públicos:

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.

Entre os Municípios a cooperação é uma ação fundamental, pois permite que dois ou mais governos locais atuem para atingir objetivos comuns, para fornecer um serviço, ou, ainda, para solucionar problemas de forma conjunta, colaborando para “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

1.2 Como os Municípios podem implementar a cooperação interfederativa?

A implementação da cooperação interfederativa pelos Municípios pode ser desenvolvida entre Entes de mesmo nível federativo ou de níveis diferentes. Dentre os mecanismos de cooperação, podem ser citados:

- **Gestão associada de serviços públicos:** prevista no art. 241 da CF, a qual se concretiza de duas maneiras:
 - » *Consórcio público:* pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007;
 - » *Convênio de cooperação:* pacto firmado exclusivamente por Entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles (art. 2º, VIII, do Decreto 6.017/2007);
- **Acordo de cooperação:** instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de firmar interesse de mútua cooperação técnica visando à execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes (BRASIL, 2013);
- **Convênio:** acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (art.1º, §1º, I, do Decreto 6.170/2007);

- **Contrato de Repasse:** instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (art.1º, §1º, II, do Decreto 6.170/2007);
- **Contrato de Programa:** instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um Ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro Ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (art. 2º, XVI, do Decreto 6.017/2007).

2 CONSÓRCIO PÚBLICO

O consórcio público é um mecanismo de cooperação presente na estrutura federativa brasileira. Além do fundamento constitucional (art. 241), esse instrumento de gestão é regido pela Lei 11.107/2005 e pelo Decreto 6.017/2007.

É formado exclusivamente por Entes da Federação e pode assumir as seguintes personalidades jurídicas:

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

Uma vez constituído mediante a ratificação, por lei, do protocolo de intenções, o consórcio passará a integrar a administração indireta de todos os Entes consorciados, sendo equiparado a uma autarquia.

Caso opte pela personalidade jurídica de direito privado, o consórcio fica impossibilitado de: (a) exercer as competências inerentes ao exercício do poder de polícia administrativa, como, por exemplo, executar o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) ou realizar a regulação/fiscalização de determinado serviço público; (b) celebrar convênios com a União (art. 39 do Decreto 6.017/2007).



ATENÇÃO

Mesmo sendo uma pessoa jurídica autônoma, seja de direito público ou privado, é importante estar atento que o consórcio observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal.



SAIBA MAIS

Faça [aqui](#) o *download* da 2ª edição da cartilha Consórcios Públicos Intermunicipais, que traz informações completas sobre o tema.

2.1 Objetivos e benefícios

Conforme definido na Constituição Federal e no Decreto 6.017/2007, o consórcio público tem por objetivo “estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum”, ou seja, apresenta aos Municípios a oportunidade de se associarem para a gestão de serviços públicos, possibilitando o exercício das atividades de planejamento, regulação, fiscalização ou execução inerentes às finalidades eleitas pelos Entes consorciados no contrato de consórcio.

É uma alternativa muito versátil, pois, em se tratando da sua área de atuação, pode ser instituído para atuar em apenas uma área de política pública, como, por exemplo, resíduos sólidos, sendo assim denominado um consórcio finalitário; ou, então, atuar em mais de uma área de política pública, caracterizando-se por multifinalitário. A escolha da(s) finalidade(s) é uma decisão dos gestores e deve ser tomada mediante consistente e constante planejamento orçamentário, financeiro e técnico para que o consórcio público tenha êxito.

Entre os benefícios do consorciamento intermunicipal, pode-se destacar:

- otimização de recursos humanos;
- racionalização do gasto público com potencial economia de recursos em razão do ganho de escala;
- aumento na capacidade de articulação regional;
- favorecimento do intercâmbio de ideias, projetos e experiências;
- aumento da transparência e do controle das decisões públicas;
- maiores limites da lei de licitação;
- pelo ganho de escala, possibilita a concretização de concessões e parcerias público-privadas (PPP) para obras de infraestrutura de grande porte e serviços de alto custo;

- aprimoramento na elaboração e no planejamento de projetos mais complexos.

2.2 Participantes e estrutura básica

Conforme já mencionado, somente os Entes federativos poderão integrar um consórcio público, admitindo diversas formações, por exemplo:

- apenas entre Municípios (intermunicipais);
- apenas entre Estados (interestaduais); ou
- entre Município(s) e Estado(s); ou
- pela união de todas as esferas federativas.



ATENÇÃO

- A União somente integrará consórcio público na hipótese de se fazerem presentes todos os Estados cujos territórios estejam localizados nos Municípios consorciados (art. 1º, § 2º, da Lei 11.107/2005 e art. 36 do Decreto 6.017/2007).
- Entidade da iniciativa privada não poderá figurar como Ente consorciado.

Não há uma definição normativa para a estrutura administrativa mínima dos consórcios. Os aspectos organizacionais variam conforme a atividade-fim desempenhada, demandando adequação conforme a realidade de cada consórcio. De todo modo, indica-se que a entidade conte com pelo menos o seguinte organograma:

- **Assembleia Geral (AG):** órgão colegiado composto somente pelos chefes dos Poderes Executivos consorciados (**obrigatório**);
- **Diretoria executiva:** órgão executivo do consórcio que concretizará as decisões tomadas pela AG. Normalmente é conduzida pelo diretor executivo ou superintendente do consórcio;

- **Conselho fiscal:** órgão colegiado que acompanha e fiscaliza a gestão do consórcio. O número de integrantes e o funcionamento são estabelecidos no Estatuto, incumbindo a AG de nomeá-los por mandatos específicos. É recomendado que participem representantes dos Poderes Legislativos e Executivos dos Entes consorciados, além de representantes da sociedade civil;
- **Controle interno:** acompanha e fiscaliza, em caráter preventivo, a execução das ações e auxilia o gestor com informações técnicas para a tomada de decisões. Via de regra, deve ser integrado por servidor concursado;
- **Equipe administrativo-financeira e técnica:** deverá ser composta por empregados públicos aprovados em concurso público promovido pelo próprio consórcio ou, então, por servidores cedidos pelos Entes consorciados ou, ainda, nomeados em comissão para as funções de direção, chefia e/ou assessoramento.

A composição dessa equipe dependerá da complexidade das atividades previstas, mas em qualquer consórcio demandará pelo menos um contador, um procurador/assessor jurídico e um técnico administrativo encarregado do setor de recursos humanos.



CONHEÇA MAIS

Para aprofundar conhecimento sobre a estrutura do consórcio e conhecer organogramas de estrutura mínima exemplificativos, [acesse aqui](#) a cartilha da CNM sobre o assunto (capítulo 14).

2.3 Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público

Embora contribuam para o fortalecimento e aprimoramento da gestão pública, os Entes federativos não estão obrigados a participar de um consórcio público ou de permanecerem consorciados. Daí porque o ato de consorciamento é um ato de vontade política que exige forte e coesa articulação que alinhe os objetivos a serem seguidos em conjunto.

A fim de facilitar a reflexão e contribuir para a tomada de decisão, apresentam-se os fatores que podem favorecer ou dificultar o ato de se consorciar.

Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público

Fatores que FAVORECEM	Fatores que DIFICULTAM
I – A existência de uma identidade regional prévia que abarque um conjunto de Municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada.	I – A ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais.
II – A constituição de lideranças políticas regionais que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais.	II – O comportamento individualista e autárquico dos Municípios.
III – Questões que envolvem “tragédias dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários Municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado.	III – Disputas político-partidárias entre os prefeitos e/ou governadores.

IV – O apoio e a indução do governo estadual e/ou federal são instrumentos que podem incentivar a criação e a manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos.	IV – Ausência de indução federativa, tanto federal quanto estadual. Gestão pública municipal pouco estruturada.
V – Pactos políticos entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam conjunturalmente a ambos.	V – Lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo ainda têm na agenda pública brasileira.
VI – A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido.	VI – Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas.

Fonte: ABRUCIO; SANO, 2013 apud ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013.

2.4 Municípios que ainda não participam de um consórcio público, mas possuem interesse

Nesta seção, para aqueles Municípios que pretendem criar um novo consórcio, serão apresentados os principais passos. Além disso, ao final, também será orientado o que pode ser feito para o Município integrar um consórcio que já existe e se encontra em atividade. A intenção é organizar e sintetizar as informações sobre o assunto para auxiliar e simplificar a tomada das decisões políticas dos prefeitos (as) e suas equipes técnicas.

Para criar um novo consórcio público:

1º passo: Identificar os interesses e problemas comuns entre os Municípios próximos

Consorciar-se pressupõe a existência de objetivos, interesses ou problemas comuns que, invariavelmente, não se encaminhariam de maneira isolada. Como o ato de se consorciar é tipicamente político, exige negociação e articulação para garantir sua criação e posterior manutenção, de modo que o ideal é que essa fase se faça a partir de encontros, eventos e/ou audiências públicas.

2º passo: Elaborar estudos de viabilidade técnica e financeira

Os estudos de viabilidade técnica irão permitir verificar de que forma será possível encaminhar as necessidades e as intenções dos Municípios que pretendem se consorciar. Além disso, a estimativa de custos é fundamental para que os Municípios envolvidos verifiquem se possuem lastro financeiro/orçamentário para repassar os recursos de sua cota-partes ao consórcio mediante contrato de rateio e/ou o que será buscado por meio de transferências voluntárias com outros Entes federativos.

3º passo: Elaborar o protocolo de intenções

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

O protocolo de intenções é o produto do diálogo e do amadurecimento das ideias das duas fases anteriores, sendo que o art. 4º da Lei 11.107/2005 estabelece quais são as cláusulas mínimas necessárias para que esse documento constitutivo seja válido.

4º passo: Ratificar o protocolo de intenções (aprovação legislativa)

Após a assinatura do protocolo de intenções e publicação na imprensa oficial, é necessário obter aval legislativo. Desse modo, é preciso que cada pre-

feito envie, à sua respectiva Câmara Municipal, projeto de lei, de sua autoria e acompanhado da cópia do protocolo de intenções, para aprovação.

5º passo: Providências relacionadas ao estatuto do consórcio público

O estatuto social é o documento que regulamentará a organização e o funcionamento de cada órgão constitutivo do consórcio público, e a competência para sua aprovação é da Assembleia Geral.

Desse modo, é preciso elaborar uma minuta de estatuto que observe as disposições do protocolo de intenções ratificado e, ato contínuo, convocar uma assembleia (inaugural) com a participação de todos os prefeitos que assinaram o protocolo de intenções e aprovaram a lei municipal de ratificação, a fim de deliberar sobre a minuta e aprová-la.

Se o consórcio optar pela natureza jurídica de direito público, o estatuto social produzirá seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada Ente consorciado. No entanto, se o consórcio optar pela natureza jurídica de direito privado, os efeitos dependem do registro do estatuto na forma da legislação civil.

6º passo: Providências para abertura de CNPJ e conta bancária

De posse de todos os documentos anteriormente referidos (leis municipais ratificando o protocolo de intenções, contrato e estatuto social), é preciso efetivar o CNPJ na forma de praxe disciplinada pela Receita Federal. Vencido o cadastro no CNPJ, cumpre providenciar a abertura de conta bancária, imprescindível para a movimentação de recursos que farão frente às finalidades do consórcio.

7º passo: Elaborar a minuta da peça orçamentária que fixará a despesa e estimará a receita

Para o adequado tratamento financeiro e orçamentário, é preciso que se elabore uma peça orçamentária que, após aprovação pela Assembleia Geral, fixará a despesas e estimará a receita do consórcio pelo período a ser especificado neste mesmo documento, cujas premissas servirão a celebração dos futuros contratos de rateio com os Entes consorciados.

8º passo: Convocar Assembleia Geral para eleição dos órgãos diretivos do consórcio e demais deliberações relacionadas a pessoal e orçamento (receitas e despesas)

Em atenção aos requisitos e ritos definidos no contrato e no estatuto, é necessário proceder à eleição dos órgãos diretivos, bem como à definição da duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser chefe do Poder Executivo de Ente da Federação consorciado.

Para além disso, desde que previsto como pauta, poderão ser deliberadas questões quanto ao preenchimento dos empregos públicos previstos no contrato de consórcio (cessão de pessoal, realização de concurso público, nomeações em comissão para as hipóteses legais, etc.), bem como apresentação e aprovação da peça orçamentária que fixa a estimativa de receitas e as despesas do consórcio.

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

9º passo: Realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio

Em respeito à legislação fiscal e ao que foi definido e aprovado na peça orçamentária, é necessário que cada Ente consorciado faça os devidos ajustes em suas normas orçamentárias, a fim de possibilitar a transferência de recursos ao consórcio mediante contrato de rateio.

10º passo: Outras providências para o funcionamento do consórcio

Com alicerce no que foi deliberado pela Assembleia Geral e Diretoria:

- formalizar nomeação de cargos em comissão ou cessão de servidores dos Entes consorciados para o consórcio;
- providências para realização de concurso público para os empregos públicos que não serão ocupados por comissionados, sem cessão de servidores.

A depender da finalidade e da forma de atuação do consórcio, além do contrato de rateio mencionado, poderão ser objeto de providências:

- celebração de contrato de programa;
- celebração de convênio com a União e/ou Estados;
- contratação de operação de crédito nos termos da Resolução do Senado 15/2018.

Para integrar um consórcio público já existente:

O Município pode se consorciar a um consórcio público já existente; para tanto, serão necessárias uma atuação política e outra burocrática/formal.

No que se refere à atuação política, o gestor municipal deve entrar em contato com o(a) prefeito(a), que é presidente e/ou demais representantes dos Entes do consórcio ao qual deseja consorciar-se, para expor o interesse em participar do consórcio e, sobretudo, entender como esse consórcio funciona, em qual(is) área(s) ele está atuando, a fim de verificar se há benefício para o Município em participar.

Havendo interesse de ambas as partes para o consorciamento do Município, inicia-se a etapa burocrática/formal já que será necessário alterar o contrato de consórcio (que é o protocolo de intenção já ratificado) para a inclusão do novo membro.

Nesse contexto, o consórcio deverá convocar uma Assembleia Geral em que se discutirá e aprovará a modificação do contrato. Após ser novamente assinado por todos(as) os(as) chefes dos Poderes Executivos (inclusive do novo membro), o documento deve ser remetido novamente às Câmaras Municipais para nova ratificação, conforme prevê o art. 12 da Lei 11.107/2005.

Conforme já se apontou neste material, é possível que o consórcio opte por uma estrutura multifinalitária, ou seja, possua mais de uma finalidade. Nesse caso, o Município pode subscrever e ratificar sua participação em relação a apenas uma parte das finalidades previstas no contrato, eis que, de acordo com o art. 5º, § 2º, da Lei 11.107/2005, a ratificação pode ser realizada com reserva, circunstância em que a admissão do Ente no consórcio público dependerá da aprovação de cada uma das reservas pela Assembleia Geral.

3 FINANCIAMENTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

3.1 Fontes de financiamento

Para que o consórcio alcance êxito em sua finalidade de existir, é evidente que depende de fontes de custeio e este é um ponto que merece especial conhecimento e atenção pelos gestores, cujos Municípios participam ou pretendem participar dessa alternativa de gestão.

A Lei 11.107/2005 estabeleceu meios e instrumentos a partir dos quais o consórcio pode financiar a sua estrutura, bem como a execução das finalidades a si atribuídas, os quais passarão a ser apresentados adiante.

3.2 Contrato de rateio

Conforme define o Decreto 6.017/2007, contrato de rateio é o meio pelo qual os Entes consorciados se comprometem a transferir recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio, sendo vedada a aplicação para custeio de despesas genéricas, aqui consideradas aquelas em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida. O decreto em questão ressalva, no entanto, que não se consideram como genéricas as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Usualmente o contrato de rateio é o meio de financiamento mais comum nos consórcios públicos e, via de regra, na prática se observa a sua celebração para divisão das despesas de custo administrativo da entidade.

Em atenção às disposições legais de responsabilidade fiscal, este contrato deve ser celebrado em cada exercício financeiro por cada um dos Entes consorciados e exige que os recursos necessários ao pagamento das obrigações assumidas sejam previstos nas suas respectivas leis orçamentárias anuais.

Seu prazo de vigência não será superior ao da vigência das dotações que o suportam, com exceção daqueles contratos que tenham por objeto exclusivamente ações consistentes em programas e projetos contemplados em plano plurianual.



ATENÇÃO

A celebração do contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária ou sem observar as formalidades legais pode levar à exclusão do Ente federado do consórcio, além de constituir ato de improbidade administrativa que pode acarretar na responsabilização pessoal do chefe do Poder Executivo consorciado.

A fim de assegurar a sustentabilidade financeira, sempre que houver algum tipo de restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, nos termos do que dispõe o art. 14 do Decreto 6.017/2007, o Ente consorciado deverá informá-la por escrito ao consórcio público, indicando desde já as medidas que tomou para regularizar a situação, a fim de garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.

De outro lado, diante de eventual impossibilidade de o Ente consorciado cumprir a obrigação orçamentária e financeira estabelecida no contrato de rateio, o consórcio fica obrigado a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Vale ter em conta que, em caso de inadimplemento do contrato de rateio, os Entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, possuem legitimidade para exigir o cumprimento das obrigações contratuais pactuadas neste tipo de instrumento.

3.2.1 Contrato de programa

O contrato de programa é definido pelo Decreto 6.017/2007, no art. 2º, XVI, como o:

instrumento pelo qual são constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Em outras palavras, é a maneira pela qual o consórcio recebe receita em decorrência da prestação de serviços aos próprios Entes consorciados ou às entidades que integram sua administração indireta e a sua celebração, conforme dispõe o art. 24, XXVI, da Lei 8.666/1993, dispensa a realização de licitação.

Na prática tem se observado que esse tipo de contrato é celebrado com cada Ente consorciado a fim de estabelecer custos e pagamentos específicos pelos serviços por si utilizados, resguardando, assim, que cada participante custeie na proporção do que usufrui.

Este contrato deverá conter cláusulas que estabeleçam, minimamente, os apontamentos contidos no art. 33 do Decreto 6.017/2007. Em se tratando de gestão associada de serviço público que implique transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, sob pena de nulidade, deverá prever ainda os seguintes critérios previstos no art. 13, § 2º, da Lei 11.107/2005:

- I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;
- II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;
- III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;
- IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;
- V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;
- VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

Por decorrência da gestão associada de serviço público, considera-se nula a previsão que atribua ao consórcio público poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados. Ou seja, se o consórcio recebeu a incumbência de executar, não haverá de planejá-lo, regulá-lo e fiscalizá-lo.

No que se refere à vigência, na hipótese de o consórcio público ser extinto antes da data pactuada, o contrato de programa continuará vigente regulando a gestão associada dos serviços públicos. De outro lado, a extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

3.2.2 Contrato

O Decreto 6.017/2007, no art. 18, previu que o consórcio público poderá ser contratado pelos seus Entes consorciados, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, III, da Lei 11.107/2005.

A norma previu, ainda, que este contrato, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para determinado Ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais.

Tendo em conta essa previsão legal, portanto, é possível afirmar que o Contrato de Programa, apresentado no tópico anterior, é o instrumento adequado para os casos em que há, de fato, a *gestão associada de serviços públicos*, definida pelo art. 2º, IX, do Decreto 6.017/2007, como sendo o:

exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

Assim, o fornecimento de bens ou a prestação de serviços que fujam à definição de “serviço público”¹ podem/devem ser regulamentados pelo contrato, tipicamente administrativo, previsto no art. 18 do decreto regulamentar citado.

3.2.3 Arrecadação de tarifas ou outros preços públicos

A partir do que dispõe o art. 2º, § 2º, da Lei 11.107/2005, o consórcio público pode emitir documentos de cobrança e exercer atividades de *arrecadação de tarifas e outros preços públicos* pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo Ente da Federação consorciado.

Um aspecto ainda controverso diz respeito à arrecadação de taxas pelo consórcio, eis que a lei de regência não silenciou sobre esse ponto.

Entretanto, a jurisprudência vem se formando no sentido de que não haveria impedimento de o consórcio, desde que receba delegação específica para tanto, arrecade taxas previamente instituídas, mediante lei própria, pelos Entes consorciados.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do Acórdão 3.735/2018 (Tribunal Pleno)², se posicionou favorável que consórcio público, desde que possua previsão no protocolo de intenções, arrecade e gerencie taxas, multas e demais atos decorrentes das ações de proteção do meio ambiente e execução do licenciamento ambiental, com a instituição de fundo específico e movimentação financeira por meio de uma única conta bancária.

1 A definição de serviço público não encontra unidade na doutrina e na jurisprudência, mas, considerando as particularidades das posições doutrinárias majoritárias, serviço público pode ser conceituado como aquelas atividades, estabelecidas em lei, prestadas à sociedade, diretamente pelo Estado ou por meio de quem receba delegação, podendo ser usufruídas de forma individual ou de maneira coletiva, mediante regime jurídico público específico.

2 Disponível [aqui](#). Acesso em: 5 mar. 2021.



SAIBA MAIS

A questão já é objeto de discussão no Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei 4.679/2020, em que se prevê que os consórcios públicos poderão “nos termos e limites da legislação de cada Ente da Federação consorciado, arrecadar e fiscalizar taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”.

3.2.4 Outras fontes de receita

O consórcio público também poderá receber *auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo*, conforme autoriza o art. 2º, § 1º, II, da Lei 11.107/2005.

Além disso, outra fonte de financiamento muito comum é a celebração de *convênio administrativo* com outro Ente federado (União e Estados, por exemplo) ou então *contrato de repasse* com instituição financeira, sendo a União a mandatária, para a transferência de recursos para implementar ações de interesse comum, mediante mútua colaboração.



VOCÊ SABIA?

A CNM dispõe da Plataforma Êxitos, uma ferramenta *web* que concentra possibilidades de captação de recursos para projetos, como premiações, editais, linhas de crédito, política e ações destinadas à execução de obras, compra de equipamentos e oportunidades relacionadas às políticas públicas. O acesso à Plataforma Êxitos acontece por meio do Conteúdo Exclusivo da CNM. Os gestores podem solicitar *login* e senha através do endereço eletrônico: <https://exclusivo.cnm.org.br/#/cadastro>

Por fim, recentemente, os consórcios públicos também foram autorizados a contratar operação de crédito nos termos da Resolução 15/2018 do Senado³.

Antes dessa regulamentação, os consórcios estavam impedidos de avançar nessa alternativa de financiamento, uma vez que o art. 10, parágrafo único, do Decreto 6.017/2007 estabelece que “a contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 52, inciso VII, da Constituição”. Assim, até o dia 5 de julho de 2018, não havia a regulamentação pelo Senado a esse respeito.

Em linhas gerais, a norma do Senado Federal veda a participação da União como Ente consorciado e a constituição de consórcio público que tenha por objetivo único a contratação de operações de crédito. Em outras palavras, os Municípios sem capacidade de endividamento não podem se reunir em consórcio buscando, especificamente, receber recursos provenientes de empréstimo.

Para além disso, os recursos provenientes da operação de crédito devem ser aplicados no financiamento de alguma finalidade prevista no contrato de consórcio, ou seja, precisa existir vinculação com as ações que a entidade desempenha, sendo que os limites e as condições para a realização da operação devem ser atendidos por cada Ente consorciado.



CONHEÇA MAIS

Para aprofundar seus conhecimentos a respeito da possibilidade de contratação de operações de crédito por consórcios, [acesse aqui](#) a Nota Técnica 07/2020.

³ Disponível [aqui](#). Acesso em: 26 nov. 2021.

3.3 Importância do tratamento adequado de cada uma das fontes em razão dos impactos operacionais, orçamentários e contábeis

Conforme visto no capítulo anterior, o consórcio conta com distintos meios para financiar sua estrutura e ações. Na prática, é possível verificar que as principais fontes são aquelas estabelecidas entre os Entes consorciados e o consórcio, por isso, faz-se necessário dar especial atenção a essas relações financeiras.

A celebração do contrato de rateio, do contrato de programa ou, ainda, do contrato administrativo deriva reflexos jurídicos e fiscais distintos.

Segundo Ribeiro (2019), o **contrato de rateio** configura uma **transferência** de recursos do Ente consorciado para o consórcio, visando manter a estrutura administrativa da entidade ou, ainda, “manter serviços ou bens que não sejam diretamente usufruídos pelo Ente da Federação consorciado que transferiu os recursos ou, ainda, que não sejam exclusivamente usufruídos por ele” (p. 26).⁴

Já o **contrato administrativo**, nos moldes previstos no art. 18 do Decreto 6.017/2007, “deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado Ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais”. Nesse caso, em conformidade com a Lei 4.320/1964, as despesas observarão as etapas de **empenho, liquidação, ordenação do pagamento e pagamento**. Em outras palavras, o pagamento corresponde a uma contrapartida equivalente ao que foi de fato usufruído por cada Ente consorciado contratante.

O principal efeito fiscal do emprego de cada um desses instrumentos contratuais, de acordo com Ribeiro (2019, p. 27-28), está relacionado com a aferição dos limites com gasto de pessoal:

Redunda disso que o consórcio público, realizando despesa de pessoal com recursos transferidos por contrato de rateio, onerará o limite de gastos de pessoal do ente da Federação consorciado que transferiu os recursos. O mesmo não ocorrerá na hipótese de pagamento em razão de contrato por prestação de serviços, em que não cabe perquirir quanto de gasto de pessoal está inserido

⁴ Segundo o art. 12, § 2º, da Lei 4.320/1964, “transferências correntes são ‘despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços’”.

no preço pago pelos serviços, mas, apenas, se tal preço é consensual com o preço de mercado. (...) Em resumo: quando há *transferência* do ente da Federação consorciado ao consórcio público, configura-se relação de dependência e, portanto, há oneração dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal ao ente da Federação consorciado. Quando há *pagamento*, o ente da Federação consorciado, contabilmente, tratará o consórcio público como trata qualquer outro fornecedor.

O segundo efeito está no fato de que, em se tratando de *transferência*, o Ente consorciado entrega antecipadamente o recurso ao consórcio, que, por sua vez, o aplica e depois presta contas de como isso aconteceu. Já no caso de *pagamento*, via de regra, primeiro o consórcio presta o serviço ou entrega o bem ao Ente consorciado e recebe o valor correspondente à contrapartida depois de aperfeiçoado o objeto contratual.

Resumo dos efeitos da celebração do contrato de rateio e o contrato administrativo

Instrumento	Finalidade	Aferição	Valor	Tempo do pagamento
Contrato de rateio	Transferência	Prestação de contas	Custo	Antes da realização da despesa
Contrato administrativo (art. 18, Decreto 6.017/2007)	Pagamento	Liquidação	Preço de mercado	Depois de prestado o serviço ou entregue o bem

Fonte: RIBEIRO, 2019.

Já em relação ao **contrato de programa**, Ribeiro (2019, p. 33) pondera que:

pode o contrato de programa tanto prever transferências do ente consorciado ao consórcio (mas, por imposição legal, haverá que se formalizar também, e até pleonasticamente, o contrato de rateio), como, ainda, obrigações de pagamento (hipótese em que o próprio contrato de programa é suficiente para assegurar a eficácia da obrigação). Apesar de poder abrigar, como se viu, obrigações semelhantes a dos contratos de rateio e administrativo, o seu tratamento, por esta circunstância, pode ser bem diverso. Por exemplo: o contrato de programa, ao contrário dos contratos de rateio e do contrato administrativo, pode ter vigência superior a um exercício financeiro, ou poderá ser prorrogado para além de 72 (setenta e dois) meses.

Assim, independente de figurar característica de transferência e/ou pagamento, é preciso ter em conta que o contrato de programa, nos termos da lei, exige a estruturação de um programa público no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa; logo, é mais complexo que a mera prestação de serviço ou fornecimento de bens possível de ser entabulada por meio de contrato administrativo previsto no art. 18 do Decreto 6.017/2007.

Em casos práticos, tem se observado que existem consórcios em que os instrumentos contratuais aqui citados coexistem, na medida em que o consórcio pode receber, ao mesmo tempo, recursos caracterizados como transferência ou pagamento por uma contrapartida específica e divisível. Também se conhecem situações em que o contrato de rateio foi celebrado inicialmente para garantir a manutenção da estrutura do consórcio e, uma vez estruturado, passou-se a celebrar o contrato administrativo ou o contrato de programa tendo em vista o tipo de finalidade eleita.

Isso revela que não existe uma única maneira de gerir financeiramente o consórcio público, sendo que a escolha da melhor estratégia dependerá da análise circunstancial caso a caso.

O que os gestores não podem perder de vista no momento da decisão estratégica é que cada um desses instrumentos contratuais resulta em consequências jurídicas e fiscais distintas, as quais precisam ser conhecidas e ponderadas para o bom encaminhamento da gestão financeira dos consórcios públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L; FILIPPIM, Eliane S; DIEGUEZ, Rodrigo C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública [online]*. 2013, v. 47, n. 6 [Acessado 11 Novembro 2021], pp. 1543-1568. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>>. Acesso em: 12 de nov. de 2021.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Procuradoria Geral Federal. Parecer nº 15/2013. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/proplan/files/2019/05/parecer_n-15-2013-camarapermanenteconvenios-depconsu-pgf-agu_compressed-1.pdf.

BRASIL. *Lei 6.170 de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. 2007.

BRASIL. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. 2007.

BRASIL. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil. 2005.

HENRICHES, J. A; LIMA, D. V; CUNHA, M. V. *Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência*. 2^a ed. Brasília: Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2020.

RIBEIRO, W. A. Contributo para a compreensão dos aspectos jurídicos da gestão financeira dos consórcios públicos. In. CARNEIRO, J. M. B; BRITO, E. S. (Org.). *Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais*. São Paulo: Oficina Municipal, 2019, p. 23-35.

SOARES, M. Miranda; MACHADO, J. Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politicas_Publicas.pdf> Acesso em: 12 de nov. de 2021.



/PortalCNM

/TVPortalCNM

Instale nosso app:
app.cnm.org.br

@portalcnm

/PortalCNM

Visite nossa galeria de imagens:
flickr.com/PortalCNM

www.cnm.org.br

