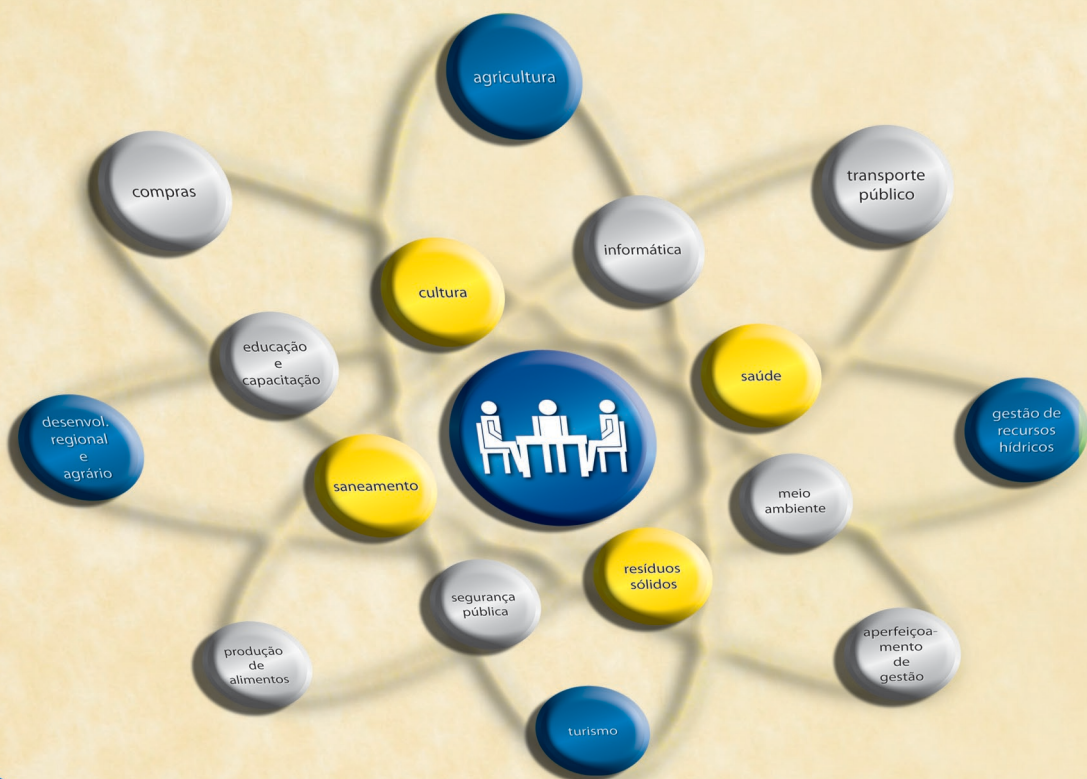


# Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos



Banco Interamericano de Desenvolvimento



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS



# **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**



**Banco Interamericano  
de Desenvolvimento**



**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS**

Copyright © 2007.  
CNM - Confederação Nacional de Municípios

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, desde que divulgada a fonte.

### **Coordenação do Projeto**

Conceição de Maria Silva

### **Textos**

Wladimir Antônio Ribeiro

Advogado e consultor da Manesco Advocacia, de São Paulo

Foi consultor especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República na elaboração da Lei e do Regulamento da Lei de Consórcios Públicos

### **Projeto Gráfico**

Eduardo Viana

Lucas Ribeiro França

### **Capas e Diagramação**

Lucas Ribeiro França

### **Ficha Catalográfica**

---

RIBEIRO, Wladimir Antônio.

Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos. – Brasília DF:  
CNM, 2007.

72 p.

1. Cooperação Federativa 2. Consórcios Públicos 3. Legislação

I – Título

---

<b>Apresentação CNM</b> .....	<b>v</b>
<b>Apresentação BID</b> .....	<b>vii</b>
<b>1. Uma Lei para Fortalecer a Federação</b> .....	<b>9</b>
1.1. Um elemento novo na dinâmica federativa .....	9
1.2. Atendimento de uma antiga reivindicação .....	12
1.3. Consórcio é voluntário .....	13
1.4. O consórcio é uma alternativa .....	13
1.5. Os princípios da subsidiariedade e da cooperação .....	14
<b>2. Os Consórcios Públicos na Constituição</b> .....	<b>15</b>
2.1. A evolução do conceito de consórcio público .....	15
2.2. Os consórcios públicos e a Constituição de 1988 .....	16
2.3. A Emenda Constitucional nº. 19 de 1998 .....	18
2.4. Cooperação horizontal e vertical .....	19
<b>3. A Lei de Consórcios Públicos</b> .....	<b>21</b>
3.1. Viabilizando o federalismo cooperativo .....	21
3.2. Os tipos de consórcios públicos .....	21
3.3. Os consórcios administrativos .....	21
3.4. Os consórcios públicos de direito privado .....	22
3.5. Os consórcios públicos de direito público .....	22
3.6. Os consórcios públicos são entes da administração indireta .....	23
3.7. Quem pode se consorciar? .....	23
3.8. Como constituir um consórcio público? .....	25
3.9. O que podem fazer os consórcios públicos? .....	26
3.10. A gestão financeira do consórcio público .....	29
3.11. O pessoal do consórcio público .....	30
3.12. Um ente consorciado pode sair do consórcio público? .....	31
3.13. A extinção do consórcio público .....	31

<b>4. A Gestão Associada de Serviços Públicos</b>	<b>33</b>
4.1. A gestão associada e regulação de serviços públicos .....	33
4.2. A gestão associada por convênio de cooperação .....	33
4.3. A gestão associada por meio de consórcio público .....	34
4.4. Gestão associada e prestação de serviços públicos .....	35
4.5. Características do contrato de programa .....	37
<b>5. Conclusão</b>	<b>39</b>
Anexo 1 - Lei de Consórcios Públicos .....	41
Anexo 2 - Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 .....	51

## Consórcios Públicos e a Cooperação Federativa

Na prática política brasileira a tradição é a de que as relações de cooperação federativa sejam precárias, muitas vezes confundidas com uma dádiva ou favor que o estado ou a União fazem ao município. Essa prática é totalmente contrária ao federalismo moderno - cooperativo - previsto pela Constituição de 1988, na qual a cooperação da União e do estado para com o município é o cumprimento de um dever.

Cabe ao município, que está perto do cidadão, a primazia para executar as políticas públicas, especialmente as de cunho social e de prestação de serviços. Porém, nem todos os municípios possuem condições técnicas ou financeiras para executar estas competências e tarefas. Nesta situação, o município não deve ter o seu papel diminuído, mas passa a existir o dever da União e o estado fornecerem a cooperação.

As relações de cooperação surgem, assim, no sentido de descentralizar recursos técnicos e financeiros, evitando que a Administração Central, para executar as políticas públicas de interesse do cidadão, tenha que criar uma cara e ineficiente estrutura local, paralela a do município. Em suma: quanto mais cooperação, maior a descentralização, mais prestigiado são o município e os direitos sociais.

Evidente que muito precisa ser realizado, no Brasil, para se institucionalizar e aperfeiçoar as relações federativas, questão que é tratada com descaso. Do contrário, como explicar que, passados quase vinte anos de vigência da Constituição de 1988, até hoje não foi regulamentado o parágrafo único de seu art. 23, que prevê leis complementares para instituir e disciplinar “a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios”, estabelecendo instrumentos para que essa cooperação se viabilize nos mais

variados campos, especialmente no das competências comuns.

Apesar desse descaso, deve se reconhecer que houve recentes avanços, sendo o mais notável o advento da Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, denominada Lei de Consórcios Públicos.

Esta Lei instituiu procedimentos para se contratar as relações de cooperação federativa, podendo ser utilizada nas relações de município para com município mas, também, nas relações dos estados com os municípios e, ainda, da União com os estados e municípios.

Por meio dessa Lei, as relações de cooperação, pela primeira vez, deixam de ser entendidas como de natureza precária, para serem compreendidas como compromissos, recebendo proteção igual a dos contratos em geral. Trata-se, desta forma, de Lei que possui instrumentos relevantes para os municípios, e que, manejados de forma adequada, auxiliarão os mesmos em diversas questões, especialmente na saúde, compras, gestão de pessoal, manejo de resíduos sólidos, abastecimento de água, esgotamento sanitário, política tributária, construção e manutenção de estradas e outros próprios públicos.

Apesar de entender que, no campo da institucionalização das relações federativas, e da defesa do papel constitucional do município, há muito a se realizar. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) se sente orgulhosa de oferecer a presente publicação aos municípios brasileiros, em que a Lei de Consórcios Públicos é apresentada em seus aspectos práticos.

Que os municípios brasileiros façam a sua parte, utilizando os instrumentos da Lei para se firmarem enquanto gestão pública eficiente. E, por fim, que o uso ampliado da Lei de Consórcios Públicos fortaleça a luta municipalista.

**Paulo Roberto Ziulkoski**

Presidente da Confederação Nacional de Municípios



## **Consórcios Públicos: rumo à prática**

Ao longo de sua história, o Banco Interamericano de Desenvolvimento sempre atuou no combate aos problemas das áreas urbanas brasileiras. Não é à toa que comumente é chamado de “banco das cidades”. A experiência adquirida em 47 anos de atuação no País nos credencia a afirmar que a Lei de Consórcios que aqui se apresenta configura um dos mais importantes avanços no campo da gestão pública nacional. Trata-se de uma oportunidade ímpar de promover a cooperação organizada entre os entes federativos para que possam cumprir suas funções públicas. Com a aplicação da nova lei, pequenos e médios municípios terão melhores oportunidades de trabalhar conjuntamente e, ainda, os desafios das grandes aglomerações urbanas poderão ser enfrentados com novos instrumentos e parcerias.

As necessidades atuais de infra-estrutura e serviços são expressivas e estão distribuídas em áreas relevantes como transportes, saúde, educação, saneamento, habitação e gestão. Eventos e publicações como esta publicação, que auxiliam na divulgação e compreensão da legislação vigente, são fundamentais para que novas experiências em consórcios públicos se realizem no país.

O BID, tanto no âmbito de seus programas tradicionais de empréstimos quanto no recém iniciado PROCIDADES, busca incentivar e capacitar gestores para as práticas integradas entre os entes federados. Acreditamos que desta maneira contribuímos não apenas para a consolidação das diversas formas de associações existentes no País, como também para o aumento da efetividade dos investimentos urbanos.

**Waldemar Wirsig**

Representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil



# UMA LEI PARA FORTALECER A FEDERAÇÃO

## 1.1. Um elemento novo na dinâmica federativa

O nome oficial de nosso país é **República Federativa do Brasil**. Ou seja, o fato de o Brasil ser uma federação é matéria de destaque inclusive de seu nome oficial. Apesar disso, poucas vezes paramos para pensar no exato significado de o Brasil ser uma federação.

Quando pensamos no assunto, a primeira noção que costuma nos vir à mente é a de defesa da autonomia. Que, no Brasil, estados e municípios possuem autonomia, que deve ser preservada. Preservação que deve ser realizada impedindo-se tanto que a União e os municípios não se imiscuem na esfera de competências estadual, como que a União e os estados não invadam a esfera de competência municipal.

Essa preocupação, de preservação da autonomia, especialmente da municipal, se explica pelo fato de que, ao longo da história do Brasil, por diversas vezes se sofreu processos de centralização política, de índole ditatorial, em que se diminuiu, ou mesmo se suprimiu, a autonomia dos entes locais. A luta pela preservação da autonomia local é, assim, a luta em defesa da democracia, da defesa do governo mais perto do povo.

Ao lado da defesa da autonomia em si, também se encontra presente no discurso tradicional do federalismo brasileiro a preocupação de que os recursos sejam descentralizados entre os entes da Federação, de forma a que estados e municípios tenham recursos suficientes para executarem a contento suas respectivas competências. De nada adianta se afirmar nos textos legais a autonomia se há dependência financeira, se o município ou o estado, para executarem suas competências, dependerem financeiramente da

União. Daí o debate do chamado **federalismo fiscal**, da redistribuição de recursos no interior da Federação.

Além desses dois aspectos do sistema federal, o da defesa da autonomia e o do federalismo fiscal, há um terceiro aspecto também muito importante que, infelizmente, não recebe a mesma atenção. Trata-se do tema da **cooperação e coordenação federativas**, em que não são tratadas as autonomias em si, mas a forma como tais autonomias podem se relacionar.

A importância do tema da **cooperação federativa** se deve ao fato de que, nas sociedades modernas, as políticas públicas possuem elevada complexidade, que exigem uma atuação integrada dos diferentes entes da Federação. Muitas vezes é necessário que o nível federal tenha o papel redistributivo de recursos e que o âmbito local, mais próximo das demandas, seja o executor, especialmente das políticas sociais.

Sem que a **cooperação federativa**, assentada em bases sólidas e institucionais, em face dessa dinâmica moderna das políticas públicas, a própria autonomia local pode correr perigo. É que, reconhecido que o município não possui condições econômicas e técnicas para executar determinada política pública, poderá haver a tentação de se diminuir as competências municipais, aumentando as do estado ou da União.

A centralização é uma solução falsa, pois coloca em risco a garantia democrática da descentralização política e, ainda, sequer possui racionalidade econômica. A execução das políticas públicas exige estrutura administrativa local e, mais barato e mais eficiente do que o estado ou a União criarem estruturas paralelas ao do município, é, mediante a cooperação, utilizarem-se das estruturas administrativas municipais.

Com isso, evidente que a primazia na execução das políticas públicas é do município, mesmo quando o financiamento, ou disciplina, dessas políticas pertence a outros entes da Federação. Deriva disso que a cooperação não é um **favor** que o estado e a União fazem ao município, mas sim o cumprimento de um **dever**, do dever de a União e o estado arcarem com suas responsabilidades nas políticas públicas.

É necessário, assim, se mudar de paradigma, entendendo o papel funda-

mental que a cooperação federativa possui na execução das políticas públicas. Evidente que, no caso brasileiro, isso também leva a que sejam combatidos os vícios do favoritismo e do paternalismo, especialmente nas transferências de recursos financeiros.

Nesse caminho, muito há que ser feito, especialmente a regulamentação do parágrafo único do art. 23, que prevê leis complementares para disciplinarem os instrumentos de cooperação e a coordenação federativa, tarefa que tem se mostrado difícil e complexa. E, nesse ponto, se destacam duas novidades em relação ao texto original de 1988.

A **segunda** foi trazida pela Emenda Constitucional 53/2006, que mudou a redação do parágrafo único do art. 23 da Constituição para que, ao invés da previsão de apenas uma lei complementar para regulamentar todos os instrumentos de cooperação e coordenação federativas, possam haver diversas leis complementares, cuidando cada uma delas de um ou mais desses instrumentos. Isso facilitará a esperada regulamentação desse parágrafo único.

A **primeira** foi a nova redação ao art. 241 da Constituição, promovida por meio da Emenda Constitucional nº. 19/1998, que permitiu que os consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos possam ser disciplinados por meio de lei ordinária e não de lei complementar. A mudança não produziu efeitos imediatos, pois dependia de regulamentação de lei federal, que veio a ser publicada em 2005 e que se trata, justamente, da Lei 11.107, de 6.4.2005 – Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos. Lei, inclusive, que foi regulamentada, por meio do Decreto 6.017, de 17.1.2007.

A Lei de Consórcios Públicos, assim, trata-se da primeira lei brasileira dedicada exclusivamente à disciplina de instrumentos de cooperação federativas. Constitui-se, por isso, em um marco, do início do processo de institucionalização das relações federativas.

Apesar de o presente texto ser modesto, de breves notas ao regime jurídico dos consórcios e da gestão associada de serviços públicos, nos alongamos um pouco mais nesse tópico inicial, pois é fundamental se saber o contexto em que os institutos analisados aqui se inserem, ou seja, que devem ser entendidos no quadro, mais abrangente, da **cooperação federativa**.

## 1.2. Atendimento de uma antiga reivindicação

Os entes federativos sempre se ressentiram da fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação federativa. Inúmeros são os exemplos em que, por falta de estatuto jurídico adequado, não prosperaram experiências importantes de cooperação federativa.

Por isso, antiga era a reivindicação de que fosse editada lei sobre cooperação federativa que, em especial, disciplinasse os **consórcios públicos** e a **gestão associada de serviços públicos**. Especialmente para que aos **consórcios públicos**, fosse reconhecida a personalidade jurídica.

Em 1995, o Governo Federal atendeu a essa reivindicação, encaminhando ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional que, aprovada, alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal, que passou a expressamente prever os **consórcios públicos** e a **gestão associada de serviços públicos**.

Porém, o fato de os **consórcios públicos** e a **gestão associada** passarem a ser institutos previstos na Constituição mostrou-se insuficiente, porque os efeitos práticos dessa medida dependiam de mudanças na legislação federal. E tais mudanças vieram com a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 - Lei de Consórcios Públicos e seu regulamento, Decreto 6.017, de 17.1.2007.

**Reivindicação dos entes federativos**



**Art. 241 da Constituição Federal  
(consórcios públicos e gestão associada de serviços públicos)**



**Lei de Consórcios Públicos**



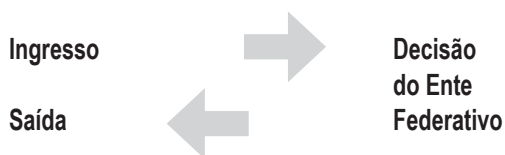
**Regulamento da Lei de Consórcios Públicos**

### 1.3. O Consórcio é voluntário

A principal característica do **consórcio público** e da **gestão associada de serviços públicos** é que são instrumentos de atuação conjunta de natureza **voluntária**.

O estabelecimento destes instrumentos de cooperação depende, portanto, exclusivamente da vontade de cada ente da Federação que, cumpridas as suas obrigações, pode sair do **consórcio público** ou da gestão associada no momento que quiser.

#### O consórcio sempre é voluntário



### 1.4. O Consórcio é uma alternativa

A cooperação federativa pode se efetivar por muitas formas e a Lei de Consórcios Públicos apenas **acrescenta** formas novas, sem prejudicar as atuais. Com isso, os **consórcios públicos** que já existiam antes da lei não são atingidos.

Em suma: a Lei de Consórcios Públicos é somente um **a mais** em relação ao que hoje é praticado na cooperação federativa, que continua válido e em vigor.



## 1.5. Os princípios da subsidiariedade e da cooperação

Um dos referenciais da Lei de Consórcios Públicos é o **princípio da subsidiariedade**, assim entendido: “as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido pelas instâncias federativas menores”.

Em outras palavras: não deve o estado fazer aquilo que pode ser resolvido no município; não pode a União intervir no que pode ter melhor execução pelos estados e Distrito Federal.

Contudo, os municípios e os estados possuem grandes diferenças em sua capacidade econômica e de gestão. Por isso, ao lado do **princípio da subsidiariedade**, merece destaque o **princípio da cooperação**.

Ou seja, pelo princípio da subsidiariedade a primazia da ação é do município. Porém, se o município não possuir, isoladamente, condições técnicas ou econômicas para agir, o correto é saber se por meio da cooperação essas insuficiências podem ser supridas. E o princípio da cooperação pode ser **horizontal** (por ex.: de município para município, de estado para estado) ou **vertical** (da União para os estados e municípios; dos estados para os municípios).

Com isso, a intervenção direta e executória das instâncias centrais deve ser vista sempre como um último recurso. Evidente, assim, que através da subsidiariedade e da cooperação reforçam-se as instâncias locais e regionais, permitindo que as políticas públicas alcancem o cidadão em cada município e incentivando que sejam utilizadas as estruturas administrativas dos municípios, ao invés do estado e da União criarem caras, e nem sempre eficientes, estruturas paralelas.



## OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO

### 2.1. A evolução do conceito de consórcio público

No regime constitucional de 1891, os **consórcios públicos** eram entendidos como contratos celebrados por municípios ou pelos estados sendo que, celebrados por municípios, precisavam ser aprovados pelo estado e, celebrados por estados, precisavam da aprovação da União.

A Constituição de 1937 trouxe mudanças, reconhecendo personalidade jurídica de direito público para as associações de municípios. Mas esse reconhecimento era meramente formal, porque a Constituição de 1937 vigeu durante o Estado Novo, período ditatorial e centralizador, em que a autonomia dos entes federativos não era respeitada.

Com o advento da Constituição de 1946, consolidou-se o processo de redemocratização iniciado em 1945, inclusive, com o restabelecimento da forma federativa de Estado. Inicia-se, então, o debate sobre a cooperação federativa, que se associou ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional e nacional.

Como fruto dessa conjuntura, em 1961, há a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), uma autarquia interfederativa dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que é o primeiro exemplo brasileiro de **consórcio público** do tipo moderno.

Ao mesmo tempo, a doutrina jurídica insistia para que fosse conferido ao **consórcio público** um formato institucional mais adequado, especialmente reconhecendo-o como uma pessoa jurídica de direito público. Destacam-se entre os juristas que debateram essa causa: Victor Nunes Leal, Hely Lopes Meirelles, Dalmo de Abreu Dallari e José Afonso da Silva.

O debate sobre cooperação federativa e desenvolvimento nacional e regional foi interrompido em 1964, com a instauração do regime autoritário militar. Apesar das Cartas de 1967 e de 1969 afirmarem que o Brasil era uma República Federativa, na prática era um Estado Unitário, onde prevalecia o forte controle da União. Abalado o próprio federalismo, os instrumentos de cooperação federativa acabaram perdendo muito de seu sentido.

Os **consórcios públicos** receberam a denominação de **consórcios administrativos**, e tiveram o seu valor relativizado, sendo entendidos como meros **pactos de colaboração**. Por esse entendimento, não constituiriam sequer contratos, não necessitando de serem obrigatoriamente cumpridos e, o mais grave, se entendia que não podiam possuir personalidade jurídica. Tais medidas tinham por objetivo impedir que os **consórcios** fossem núcleos de poder que pudessem competir com o regime centralizador então implantado.

A fragilidade jurídico-institucional foi uma das responsáveis para que iniciativas importantes, como os **consórcios** implantados no estado de São Paulo pelo Governo Montoro (1993-1996), com honrosas exceções, não transformassem seus ganhos em experiências consolidadas.

Infelizmente, ainda hoje há quem defenda o **consórcio administrativo**, seja pela mera repetição - sem maiores reflexões - de antigas práticas administrativas, seja por influência da doutrina jurídica menos atualizada.

## 2.2. Os consórcios públicos e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 consolidou novo processo de redemocratização e, mais uma vez, o sistema federativo foi restaurado.

Dentre desse novo contexto, a cooperação federativa voltou a adquirir importância. Porém, pouco se avançou na institucionalização dos **consórcios públicos**, que sequer foram previstos no texto original da Constituição.

Dessa forma, mesmo depois de 1988, os compromissos assumidos na cooperação federativa continuaram a ser considerados meros **pactos de colaboração** ou **cartas de boas intenções**, que não geravam compromissos e não precisavam

ser obrigatoriamente cumpridos. Mesmo com essa fragilidade institucional, o número de **consórcios públicos** aumentou consideravelmente:

<b>NÚMERO DE MUNICÍPIOS CONSORCIADOS</b>	
<b>Tipo de consórcio</b>	<b>Número de Municípios</b>
Educação	241
Habitação	64
Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos	669
Serviços de abastecimento de água	161
Serviços de esgotamento sanitário	87
Limpeza urbana	85
Coleta de lixo	138
Coleta seletiva de lixo	105
Reciclagem de lixo	139
Remoção de entulhos	85
Coleta de lixo especial	105
Tratamento ou disposição final de lixo	216
Processamento de dados	88
Saúde	1969

Fonte: *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública (IBGE, 2001)*

## 2.3. A Emenda Constitucional nº. 19 de 1998

As dificuldades de gestão dos novos consórcios ocasionou a reivindicação de que fosse dado tratamento jurídico adequado aos instrumentos de cooperação federativa.

No esteio dessas reivindicações, especialmente das entidades municipalistas, em 1995 o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda Constitucional que foi aprovada em 1998 (EC 19/98). Graças a isso, a Constituição passou, pela primeira vez, a prever os **consórcios públicos** e 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, bens, serviços e pessoal necessários à continuidade dos serviços transferidos.”

### Principais mudanças da Emenda Constitucional nº 19/1998

- ➔ tanto os consórcios públicos como os convênios de cooperação entre entes federados devem ser disciplinados por lei dos entes que entre si cooperam.
- ➔ os consórcios públicos são pessoas jurídicas que integram a Administração Pública;
- ➔ os consórcios públicos podem ser formados por entes federativos de níveis distintos, por exemplo: entre estado e municípios ou, ainda, em que haja a participação da União ou do Distrito Federal.
- ➔ tanto os consórcios públicos como os convênios de cooperação podem autorizar a gestão associada de serviços públicos.

## Linha do Tempo

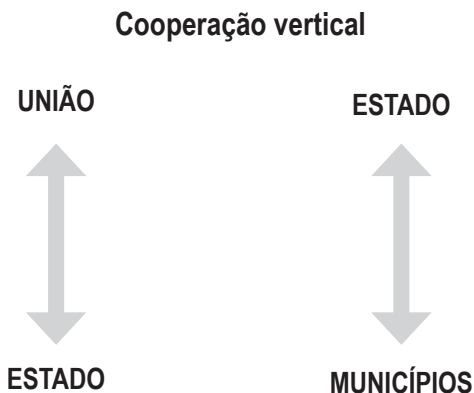
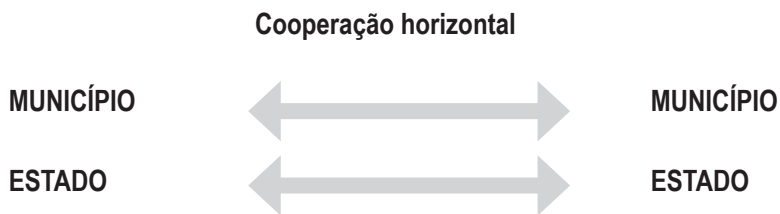
De 1891 à 1937	Os consórcios eram contratos celebrados entre municípios cuja eficácia dependia de aprovação do estado.
1937	A Constituição reconhece que os consórcios (“associações de municípios”) são pessoas jurídicas de direito público.
1961	É criado o BRDE, a primeira autarquia interfederativa brasileira .
De 1964 à 1988	Surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica.
De 1988 até hoje	Criação de inúmeros consórcios públicos. Em 2001, só na área da saúde, haviam 1969 municípios consorciados.
Em 1998	A Emenda Constitucional nº 19 alterou a redação do art. 241 da Constituição, e introduzindo os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos
2005	Lei de Consórcios Públicos
2007	Decreto 6.017, de 17.1.2007 regulamenta a Lei de Consórcios Públicos

### 2.4. Cooperação horizontal e vertical

Inovação importante da Emenda Constitucional nº. 19/1998 é que os **consórcios públicos** podem ser estabelecidos entre estados, entre municípios ou, ain-

da, podem ser mistos, com a participação conjunta de entes federativos de níveis diferentes

Os **consórcios públicos** passam a ser entendidos tanto como instrumentos de cooperação **horizontal** (município-município ou estado-município), como, também, instrumentos de cooperação **vertical** (estado-município, União-estado, União-estado-municípios).



## A LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

### 3.1. Viabilizando o federalismo cooperativo

A Lei de Consórcios Públicos e o seu regulamento não criaram os institutos dos **consórcios públicos** ou da **gestão associada de serviços públicos**, já previstos na Constituição Federal por força da emenda EC nº 19 de 1998.

O papel que desempenham é de apenas adaptar a legislação federal à realidade da cooperação federativa, eliminando dificuldades que impediam que os **consórcios públicos** e a **gestão associada** fossem celebradas com segurança jurídica.

### 3.2. Os tipos de consórcios públicos

Com a Lei de Consórcios Públicos temos hoje três tipos de consórcios:

- ➔ os consórcios administrativos
- ➔ os consórcios públicos de direito privado
- ➔ os consórcios públicos de direito público

### 3.3. Os consórcios administrativos

Os **consórcios administrativos** são os que foram constituídos antes da Lei de Consórcios Públicos.

São os pactos de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associações civis, regidas pelo direito privado.

Estes consórcios continuaram a funcionar no seu regime ju-

rídico atual, mas, como inclusive prevê expressamente o decreto regulamentar da Lei de Consórcios Públicos (Dec. 6.017/07, art. 41), esses consórcios administrativos poderão ser convertidos para consórcios públicos. Isso é importante porque, a partir do exercício de 2008, os consórcios administrativos não poderão celebrar convênio com a União (art. 39 do Dec. 6.017/07).

### 3.4. Os consórcios públicos de direito privado

Os **consórcios públicos de direito privado** são pessoas jurídicas instituídas por entes federativos, para a realização de objetivos de interesse comum, mas personificadas sob o direito privado.

Podem, assim, adotar o formato de uma associação ou de uma fundação. Mesmo regidas pelo direito privado, deverão obedecer as normas de direito público no que se refere à admissão de pessoal, contratações e execução de suas receitas e despesas (possuir orçamento estruturado em dotações, realizar empenho e liquidação da despesa, prestar contas ao Tribunal de Contas).

Os **consórcios públicos de direito privado** não podem exercer todas as competências que um **consórcio público de direito público** porque, por se revestir do direito privado, está em posição de igualdade com os demais particulares, pelo que não pode exercer sobre eles poderes de autoridade. Por isso, não podem tomar decisões que venham a atingir direitos de particulares (por exemplo: não podem exercer poder de polícia).

Além disso, os consórcios de direito privado, a partir do exercício de 2008, não poderão celebrar convênios com a União (art. 39 do Dec. 6.017/07), pelo que de todo recomendável que o formato jurídico dos novos consórcios seja sempre o consórcio público de direito público.

### 3.5. Os consórcios públicos de direito público

A Lei de Consórcios Públicos prevê que os consórcios públicos de direito público são associações públicas. A seguir, define as associações públicas como uma espécie do gênero autarquia.



Conclui-se que os **consórcios públicos de direito público** são **autarquias** com a finalidade de realizar objetivos de interesse comum ou viabilizar que um ente venha a cooperar com outro ente da Federação. O regime jurídico desses consórcios é o mesmo que o das autarquias e, por isso, não apresenta grandes novidades.

### 3.6. Os consórcios públicos são entes da administração indireta

Como autarquia, ou pessoa jurídica de direito privado, o consórcio público integra a administração indireta de todos os entes federativos que o formam.

### 3.7. Quem pode se consorciar?

Como a Constituição reconhece os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa horizontal ou vertical, podem eles ser constituídos por qualquer ente federativo (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Portanto, as possibilidades de consorciamento são várias:



*Área de atuação: o território dos municípios*



*Área de atuação: o território dos estados*



*Área de atuação: o território dos estados e do Distrito Federal*

IV.                    **ESTADOS**                                        **MUNICÍPIOS**

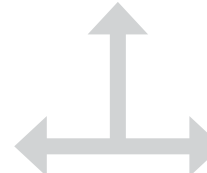
*Área de atuação: o território dos municípios*

V.    **DISTRITO FEDERAL**                                        **MUNICÍPIOS**

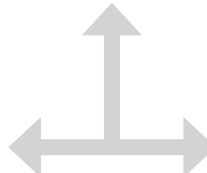
*Área de atuação: o território do Distrito Federal e dos municípios*

VI.                    **UNIÃO**                                        **ESTADOS E/OU  
DISTRITO FEDERAL**

*Área de atuação: o território dos estados e/ou Distrito Federal*

VII.                    **UNIÃO**  
     
**ESTADOS**                    **MUNICÍPIOS**

*Área de atuação: o território dos municípios*

VIII.                    **UNIÃO**  
     
**DISTRITO FEDERAL**                    **MUNICÍPIOS**

*Área de atuação: o território dos municípios e do Distrito Federal*

A Lei de Consórcios Públicos só permite que a União se consorcie com município se houver também o consorciamento do estado. Reconhece-se, assim, com base no **princípio da subsidiariedade**, que compete, em primeiro lugar, aos outros municípios o dever de cooperar e, insuficiente a cooperação intermunicipal, é que se legitima a cooperação do estado. Somente quando insuficiente a cooperação do próprio estado é que se admite a cooperação da União.

### 3.8. Como constituir um consórcio público?

A constituição de um consórcio possui três etapas:

#### ETAPA 1 - Protocolo de Intenções

O **protocolo de intenções** é o documento inicial do **consórcio público** e seu conteúdo mínimo deve obedecer ao previsto na Lei de Consórcios Públicos e seu regulamento. Como o conteúdo da Lei está no regulamento, o mais prático é sempre se guiar pelo regulamento (Decreto 6.017, de 17.1.2007).

O **protocolo de intenções** deve ser subscrito pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos consorciados, ou seja, pelos Prefeitos, caso o consórcio envolva somente municípios, pelo Governador, caso haja o consorciamento de estado ou do Distrito Federal, pelo Presidente da República, caso a União figure também como consorciada.

O **protocolo de intenções** deverá ser publicado, para conhecimento público, especialmente da sociedade civil de cada um dos entes federativos que o subscreve.

Destaque-se que o protocolo de intenções é o documento mais importante para a constituição de um consórcio e, para a sua elaboração, serão necessários profissionais técnicos com conhecimentos especializados.

## ETAPA 2 - Ratificação

A ratificação do **protocolo de intenções** se efetua por meio de lei, na qual cada Legislativo aprova o **protocolo de intenções**.

Caso previsto, o **consórcio público** pode ser constituído sem que seja necessária a ratificação de **todos** os que assinaram o protocolo. Por exemplo: se um **protocolo de intenções** foi assinado por cinco municípios, pode se prever que o **consórcio público** será constituído com a ratificação de apenas três municípios, que não precisarão ficar aguardando a ratificação dos outros dois.

Essa cláusula é importante para evitar que, pelo fato de um só município não conseguir ratificar o seu protocolo de intenções, venha a prejudicar os demais.

O **protocolo de intenções**, depois de ratificado, muda de nome, passando a ser designado como **contrato de consórcio público** (N.B.: é o mesmo documento, pelo que não será necessário redigir novo documento ou colher novas assinaturas).

## ETAPA 3 - Estatutos

Após as etapas 1 e 2, será convocada a assembléia geral do **consórcio público**, que verificará a ratificação do protocolo por parte da cada consorciado, proclamando o consórcio como constituído. A seguir, decidirá sobre os estatutos que, em tudo, deverão obedecer ao contrato de consórcio público. Geralmente, nessa Assembléia Geral de Fundação também se efetua a eleição da primeira diretoria do consórcio.

### 3.9. O que podem fazer os consórcios públicos?

Como já ocorre hoje, poderá haver consorciamento para a execução de ações e programas de saúde, manejo de resíduos sólidos, educação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, uso comum de equipamentos. Mas, com a Lei de Consórcios Públicos, muito mais pode ser realizado.

Evidentemente que haverá matérias que são indelegáveis e não podem ser transferidas aos **consórcios públicos** como, por exemplo, a elaboração de leis

municipais.

Porém, mesmo nesse caso, nada impede que o **consórcio público** produza estudos técnicos que, acolhidos pelos Legislativos locais, venham a tomar a forma de leis, como códigos tributários ou planos diretores.

Vejam os alguns exemplos do que podem fazer os **consórcios públicos**:

Na saúde:

MUNICÍPIO “A”                      MUNICÍPIO “B”                      ESTADO                      UNIÃO



HOSPITAL REGIONAL  
UNIDADE DE ESPECIALIDADES MÉDICAS REGIONAL

Nas licitações:

LICITAÇÃO COMPARTILHADA



CONTRATO COM MUNICÍPIO “A”                      CONTRATO COM MUNICÍPIO “B”

No aprimoramento do pessoal:

ESCOLA DE GOVERNO INTERMUNICIPAL

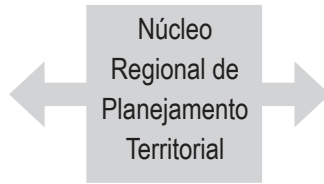


FORMAÇÃO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO “A”                      FORMAÇÃO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO “B”

No planejamento territorial:

MUNICÍPIO A

MUNICÍPIO C



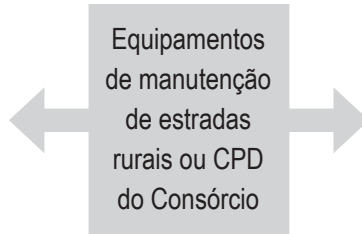
MUNICÍPIO B

MUNICÍPIO D

No compartilhamento de equipamentos:

MUNICÍPIO A

MUNICÍPIO C



MUNICÍPIO B

MUNICÍPIO D

Na destinação final de resíduos sólidos:

MUNICÍPIO "A"

MUNICÍPIO "B"

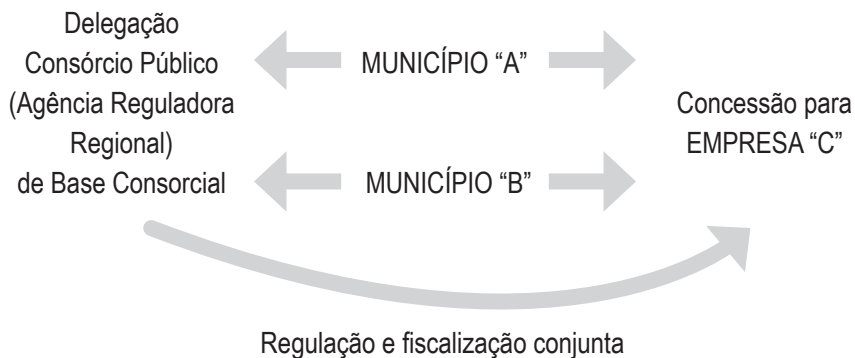
MUNICÍPIO "C"

(realizam coleta com meios próprios ou contratados)



ATERRO SANITÁRIO REGIONAL

Na regulação de serviços públicos:



### 3.10 A gestão financeira do consórcio público

O consórcio deve possuir um orçamento anual, estruturado em dotações, e aprovado em Assembléia Geral. Caso seja conveniente, poderá haver também um plano pluriannual de investimentos.

Os consorciados poderão dirigir aos consórcios recursos financeiros de duas formas.

A primeira é contratando o consórcio para o fornecimento de bens ou a prestação de serviços. Para essa contratação a licitação será dispensada (art. 2º, §1º, III, da Lei de Consórcios Públicos)

Observe-se que essa forma de envio de recursos é a preferencial. Ou seja, o consórcio é remunerado pelos serviços que presta ou pelos bens que fornece, pelo que suas despesas administrativas devem estar diluídas no preço do serviço ou do bem. Evidente que esse preço deve ser consentâneo com o de mercado.

Porém, caso não seja possível identificar o ente consorciado beneficiário direto do serviço ou produto realizado pelo consórcio, será necessário celebrar **contrato de rateio**, que possui regras próprias e que devem ser rigorosamente cumpridas, sob pena de se incorrer, inclusive, em improbidade administrativa.

Deve se lembrar que alguns consórcios podem prestar serviços públicos

remunerados por taxa ou tarifas, pelo que serão mantidos também pelas receitas assim arrecadadas.

Por fim, a Lei de Consórcios prevê que entes não consorciados podem celebrar convênios com os consórcios, inclusive para transferência de recursos.

### 3.11. O pessoal do consórcio público

O pessoal do consórcio público sempre será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, no quadro próprio do consórcio haverá apenas empregos públicos, sejam em comissão (providos mediante nomeação do presidente do consórcio), seja por provimento efetivo (providos mediante concurso). Nenhum deles terá direito a estabilidade.

Isso se explica pelo fato de que o consórcio pode ser desconstituído a qualquer tempo. Caso houvesse servidores estáveis, com a extinção, seriam servidores estáveis de que ente? Daí a solução por vínculos que, com a extinção do consórcio, possam também ser extintos.

Nesse ponto, importante dizer que os empregos públicos e sua remuneração, bem como os critérios para a revisão dessa remuneração, devem estar previstos no protocolo de intenções, que será ratificado por lei de cada um dos entes que pretende se consorciar.

Afora isso, os entes consorciados, ou entes conveniados ao consórcio, podem ceder servidores, o que é muito comum nos consórcios que prestam serviços de saúde. A cessão também é a solução quando certas funções do consórcio, por envolverem prerrogativas administrativas (por ex., o exercício de poder de polícia somente podem ser exercidas com servidores com vínculo administrativo conhecido como vínculo “estatutário”).

### 3.12. Um ente consorciado pode sair do consórcio público?

Nenhum ente federativo pode ser obrigado a se consorciar ou a se manter consorciado. Isso significa que o consorciamento depende de ato de vontade do ente consorciado e, ainda, que qualquer consorciado poderá sair do **consórcio**



**público** quando este não mais lhe interessar.

Entretanto, com o consorciamento se efetivou por ratificação de lei, necessária que a retirada seja respaldada por lei específica.

Outro aspecto importante é que, mesmo após a retirada, **o ente federativo continua responsável com as obrigações que assumiu no âmbito consorcial.**

### 3.13. A extinção do consórcio público

A extinção do **consórcio público** obedecerá as mesmas etapas de sua constituição: dependerá de decisão da assembléia geral, que aprove o instrumento de distrato, que - como no caso do protocolo de intenções - deverá ser ratificado por lei de cada um dos entes federativos consorciados.

Esse mesmo procedimento deve ser adotado quando se quer modificar cláusula do **contrato de constituição de consórcio público.**

Com a extinção, os bens e direitos pertencerão, em condomínio, a todos os entes antes consorciados, comportando a partilha amigável ou judicial.

Quanto às obrigações, todos os entes serão solidariamente responsáveis até que haja decisão que indique os responsáveis por cada uma delas.

Excluem-se das regras acima os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes de **gestão associada de serviços públicos**, que serão atribuídos aos titulares dos serviços, isoladamente ou em condomínio. Verifica-se, nesse ponto, a importância de manter registros contábeis precisos e atualizados.



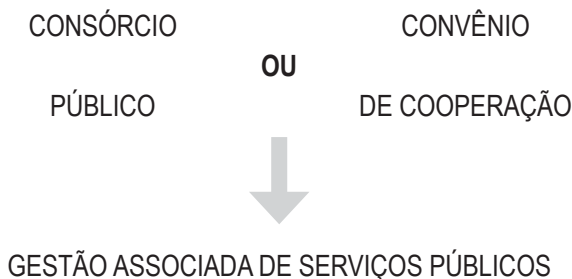
## A GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

### 4.1. A gestão associada e regulação de serviços públicos

Tanto a Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, como a Lei de Consórcios Públicos, também regulam a gestão associada de serviços públicos que pode ser promovida tanto por meio de consórcio público como por convênio de cooperação disciplinado por lei.

Relembrando:

“Art. 241. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos...”.



### 4.2. A gestão associada por convênio de cooperação

O âmbito da gestão associada autorizada por convênio de cooperação, por não gerar uma pessoa jurídica, é muito mais restrito que o da gestão associada autorizada por consórcio público. A principal diferença é que, como muitas funções estatais não podem ser delegadas ou transferidas para fora da Administração do seu titular. Não se admite que um ente federativo, por meio de con-

vênio de cooperação, “venda”, ou “transfira” ou permita que outro “exerça a titularidade” de serviços públicos que lhe compete prover, pois não se admite que um ente federativo diminua responsabilidades que a Constituição lhe outorgou.

Decorre disso que os convênios de cooperação devem se circunscrever à mera execução de decisões tomadas na órbita administrativa do titular do serviço público.

### 4.3. A gestão associada por meio de consórcio público

O consórcio público integra a administração indireta de todos os consorciados. Por causa disso, diferentemente do que ocorre com o convênio de cooperação, a transferência para eles de poderes inerentes à titularidade de serviços públicos é o mesmo que a transferência desses poderes para uma autarquia criada pelo próprio titular do serviço público.

A competência transferida não fica “para fora” do titular, porque o consórcio público “está dentro” da administração indireta desse mesmo titular.

Com a gestão associada autorizada por consórcio público fica aberta a possibilidade da instituição de agências reguladoras consorciais ou, ainda, a definição uniforme ou integrada de tarifas para determinados serviços públicos.

Gestão associada  
de serviços públicos  
autorizada por convênio  
de cooperação



#### **PARCIAL**

Somente a execução  
de decisões tomadas  
pelo titular dos  
serviços públicos

Gestão associada  
de serviços públicos  
autorizada por  
consórcio público



#### **PLENA**

Todos os poderes  
de planejamento,  
regulação e fiscalização  
dos serviços públicos

#### 4.4. Gestão associada e prestação de serviços públicos

A **gestão associada**, além do **planejamento, regulação e fiscalização**, também pode ser ajustada para a **prestação** de serviços públicos.

Nesse caso, se o próprio **consórcio público** prestar os serviços, é necessário que o **protocolo de intenções** preveja a outorga dessa competência à entidade consorcial a ser criada e que o consórcio seja contratado pelo titular de cada serviço. Com isso, por exemplo, se um consórcio de abastecimento de água é formado por três municípios, cada um desses municípios terá um contrato com o consórcio.

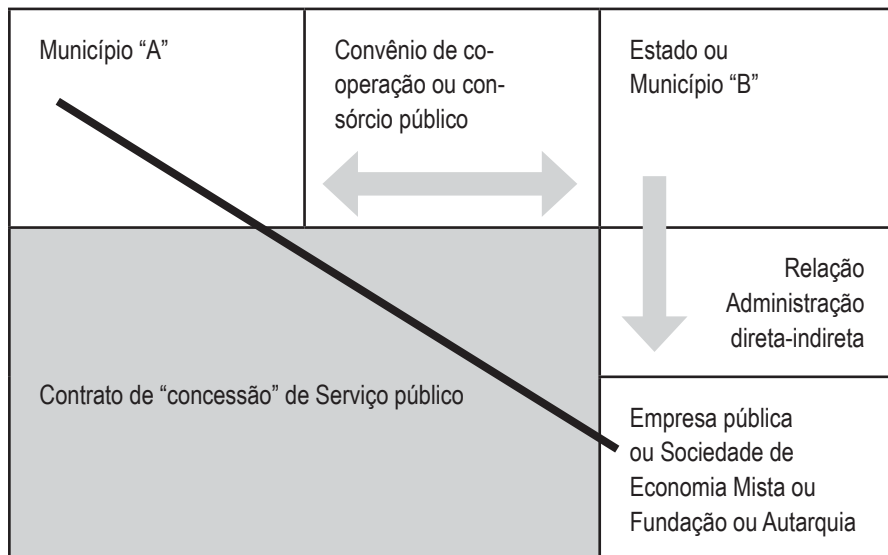
Mas pode ocorrer que quem preste o serviço seja uma autarquia ou empresa do ente federativo consorciado, ou que a gestão associada tenha sido autorizada por **convênio de cooperação**. Também nesses casos, é necessário a celebração de um **contrato**.

Em qualquer das duas hipóteses o contrato a ser assinado é o **contrato de programa**, previsto pela Lei de Consórcios Públicos (art. 13), que deve possuir cláusulas específicas, sob pena de não possuir validade jurídica (as cláusulas que deve possuir esse contrato constam do art. 33 do Dec. 6.017/07).

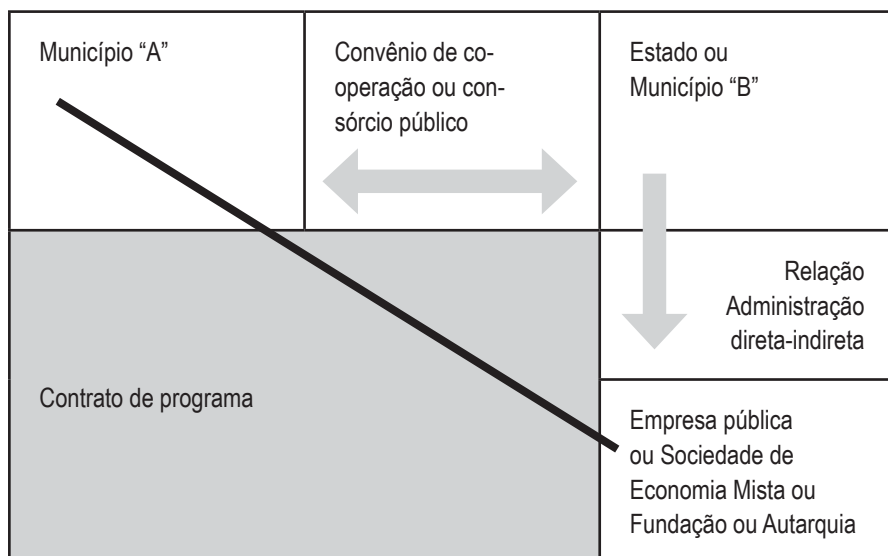
Em suma, os entes federativos estabelecem uma **gestão associada de serviços públicos** com um **programa de trabalho** que, mediante contrato, poderá ser executado por empresa, fundação ou autarquia da administração indireta de qualquer um dos cooperantes.

Com isso, a situação anterior, comum especialmente no saneamento básico, em que uma companhia estadual celebrava sem licitação um contrato de concessão com o município hoje foi substituído por um novo modelo.

### Exemplo de situação anterior



### Exemplo de situação nova



Hoje o uso de contrato de concessão para a prestação de serviços por meio de cooperação federativa **é proibido**, e somente pode ser utilizado para as concessões de serviço contratadas mediante licitação.

A violação dessa proibição é tipificada como **improbidade administrativa**, bem como pode ser considerado crime contra a Lei de Licitações, sujeitando o administrador público e os beneficiários às penas previstas na lei.

#### 4.5. Características do contrato de programa

A Lei de Consórcios Públicos estabeleceu um tratamento específico para os contratos de programa que, dentre outros aspectos, prevê:

- a sua celebração com dispensa de licitação.
- a exigência de transparência da gestão econômica e financeira dos serviços em relação a cada um de seus titulares.
- a manutenção do contrato, mesmo com a extinção do consórcio público ou do convênio de cooperação que autorizou a gestão associada.
- a proibição de o contratado regular e fiscalizar os serviços que ele próprio presta, aumentando a eficiência pela separação técnica entre as esferas de regulação e de prestação de serviços.
- a extinção automática do contrato caso o contratado deixe de integrar a administração indireta do ente da Federação que presta a cooperação federativa.





## CONCLUSÃO

A Lei de Consórcios Públicos é uma conquista importante, especialmente para os municípios, pois viabiliza que a cooperação federativa, seja estável e transparente, em vários campos.

E veio em momento importante, pois, hoje, o bom administrador municipal, não é só aquele que conhece e age **intra-muros**, conhecendo a realidade de seu município, mas aquele que também saiba agir **extra-muros**, estabelecendo soluções duradouras a partir do prisma regional. Além disso, tendo em vista a complexidade das políticas públicas modernas, especialmente as de cunho social – que sempre ultrapassam o âmbito local -, é necessário que o gestor saiba articular a ação de seu município com a ação do estado e da União.

Que os novos instrumentos de cooperação federativa, sejam os da Lei de Consórcios Públicos, e os outros que aguardam disciplina mais adequada, auxiliem a que seja escrito mais um novo capítulo da luta municipalista.



# ANEXO I

## LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

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.

§ 2º Os consórcios públicos poderão 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.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

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 assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII – a previsão de que a assembléia 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 o 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 assembléia 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.

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 assembléia 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.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2004, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

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

Art. 10. (vetado).

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio

não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e



II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

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.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por

meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Art. 15. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

Art. 16. O inciso IV do art. 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41.,.....  
.....  
IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;  
..... “(NR)

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23. ....  
.....

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.”(NR)

“Art. 24. ....  
.....

XVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e ser-

viços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.”(NR)

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

.....“(NR)  
“Art. 112 . .....

.....  
§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato.”(NR)

Art. 18. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 10. ....

.....  
XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.”(NR)

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Art. 20. O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei,

inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de abril de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Márcio Thomaz Bastos  
Antônio Palocci Filho  
Humberto Sérgio Costa Lima  
Nelson Machado  
José Dirceu de Oliveira e Silva

## **ANEXO II**

### **DECRETO Nº 6.017, DE 17 DE JANEIRO DE 2007**

Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 20 da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005,

#### **DECRETA:**

#### **CAPÍTULO I**

##### **DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES**

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para a execução da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 2º 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 a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

II - área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

a) dos municípios, quando o consórcio público for constituído somente por municípios ou por um estado e municípios com territórios nele contidos;

b) dos estados ou dos estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um estado ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; e

c) dos municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído

pelo Distrito Federal e municípios.

III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;

IV - ratificação: aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público;

V - reserva: ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo de protocolo de intenções;

VI - retirada: saída de ente da Federação de consórcio público, por ato formal de sua vontade;

VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

VIII - convênio 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;

IX - 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;

X - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

XI - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço

público;

XIII - prestação de serviço público em regime de gestão associada: execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

XIV - serviço público: atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa;

XV - titular de serviço público: ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta;

XVI - 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;

XVII - termo de parceria: instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei no 9.790, de 23 de março de 1999; e

XVIII - contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do art. 51 da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Parágrafo único. A área de atuação do consórcio público mencionada no inciso II do caput deste artigo refere-se exclusivamente aos territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções.

## CAPÍTULO II DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

### Seção I Dos Objetivos

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei no 9.717, de 1998;



XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

§ 2º Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

## Seção II Do Protocolo de Intenções

Art. 4º A constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados.

Art. 5º O protocolo de intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam:

I - a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da Assembléia Geral;

II - a identificação de cada um dos entes da Federação que podem vir a integrar o consórcio público, podendo indicar prazo para que subscrevam o protocolo de intenções;

III - a indicação da área de atuação do consórcio público;

IV - a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado;

V - os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas

de governo;

VI - as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII - a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII - a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX - o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;

X - os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

XI - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei no 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei no 9.790, de 1999;

XII - a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando:

a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público;

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

c) a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e

e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;

XIII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado a cada

um ao menos um voto.

§ 2º Admitir-se-á, à exceção da assembléia geral:

I - a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público;

II - que órgãos colegiados do consórcio público sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

§ 3º Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal, bem como permitindo que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

§ 4º O mandato do representante legal do consórcio público será fixado em um ou mais exercícios financeiros e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na assembléia geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição.

§ 5º Salvo previsão em contrário dos estatutos, o representante legal do consórcio público, nos seus impedimentos ou na vacância, será substituído ou sucedido por aquele que, nas mesmas hipóteses, o substituir ou o suceder na Chefia do Poder Executivo.

§ 6º É nula a cláusula do protocolo de intenções 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.

§ 7º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

§ 8º A publicação do protocolo de intenções poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

### Seção III Da Contratação

Art. 6º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º A recusa ou demora na ratificação não poderá ser penalizada.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que deverá ser clara e objetiva, preferencialmente vinculada à vigência de cláusula, parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções, ou que imponha condições para a vigência de qualquer desses dispositivos.

§ 3º Caso a lei mencionada no caput deste artigo preveja reservas, a admissão do ente no consórcio público dependerá da aprovação de cada uma das reservas pelos demais subscritores do protocolo de intenções ou, caso já constituído o consórcio público, pela assembléia geral.

§ 4º O contrato de consórcio público, caso assim esteja previsto no protocolo de intenções, poderá ser celebrado por apenas uma parcela dos seus signatários, sem prejuízo de que os demais venham a integrá-lo posteriormente.

§ 5º No caso previsto no § 4º deste artigo, a ratificação realizada após dois anos da primeira subscrição do protocolo de intenções dependerá da homologação dos demais subscritores ou, caso já constituído o consórcio, de decisão da assembléia geral.

§ 6º Dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da Federação não mencionado no protocolo de intenções como possível integrante do consórcio público.

§ 7º É dispensável a ratificação prevista no caput deste artigo para o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, de forma a poder assumir todas as obrigações previstas no protocolo de intenções.

### Seção IV Da Personalidade Jurídica

Art. 7º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e

II - de direito privado, mediante o atendimento do previsto no inciso I e, ainda, dos requisitos previstos na legislação civil.

§ 1º Os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

§ 2º Caso todos os subscritores do protocolo de intenções encontrem-se na situação prevista no § 7º do art. 6º deste Decreto, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública dependerão apenas da publicação do protocolo de intenções.

§ 3º Nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores de protocolo de intenções, os novos entes da Federação, salvo disposição em contrário do protocolo de intenções, serão automaticamente tidos como consorciados ou subscritores.

## Seção V Dos Estatutos

Art. 8º O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo.

§ 1º Os estatutos serão aprovados pela assembléia geral.

§ 2º Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

§ 3º Os estatutos do consórcio público de direito público produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado.

§ 4º A publicação dos estatutos poderá dar-se de forma resumida, desde que

a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

## CAPÍTULO III DA GESTÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

### Seção I Disposições Gerais

Art. 9º Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público.

Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembléia geral.

Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;

II - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e

III - caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social.

Parágrafo único. 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.

### Seção II Do Regime Contábil e Financeiro

Art. 11. A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional

e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.

### Seção III Do Contrato de Rateio

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.

Parágrafo único. A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir

obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

Art. 17. Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

## Seção IV

### Da Contratação do Consórcio por Ente Consorciado

Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2o, inciso III, da Lei no 11.107, de 2005.

Parágrafo único. O contrato previsto no caput, preferencialmente, 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.



## Seção V

### Das Licitações Compartilhadas

Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

## Seção VI

### Da Concessão, Permissão ou Autorização de Serviços Públicos ou de Uso de Bens Públicos

Art. 20. Os consórcios públicos somente poderão outorgar concessão, permissão, autorização e contratar a prestação por meio de gestão associada de obras ou de serviços públicos mediante:

- I - obediência à legislação de normas gerais em vigor; e
- II - autorização prevista no contrato de consórcio público.

§ 1º A autorização mencionada no inciso II do caput deverá indicar o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, inclusive metas de desempenho e os critérios para a fixação de tarifas ou de outros preços públicos.

§ 2º Os consórcios públicos poderão 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 ou, no caso de específica autorização, serviços ou bens de ente da Federação consorciado.

Art. 21. O consórcio público somente mediante licitação contratará concessão, permissão ou autorizará a prestação de serviços públicos.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se a todos os ajustes de natureza contratual, independentemente de serem denominados como convênios, acordos ou termos de cooperação ou de parceria.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica ao contrato de programa, que poderá ser contratado com dispensa de licitação conforme o art. 24, inciso XXVI, da

Lei no. 8.666, de 21 de junho de 1993.

## Seção VII Dos Servidores

Art. 22. A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.

§ 2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

§ 3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

## CAPÍTULO IV DA RETIRADA E DA EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO

### Seção I Disposição Geral

Art. 24. Nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

### Seção II Do Recesso

Art. 25. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio público.

§ 3º A retirada de um ente da Federação do consórcio público constituído por apenas dois entes implicará a extinção do consórcio.

### Seção III Da Exclusão

Art. 26. A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa.

§ 1º Além das que sejam reconhecidas em procedimento específico, é justa causa a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de contrato de rateio.

§ 2º A exclusão prevista no § 1º deste artigo somente ocorrerá após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar.

Art. 27. A exclusão de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Art. 28. Mediante previsão do contrato de consórcio público, poderá ser dele excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades, a juízo da maioria da assembléia geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis.

## CAPÍTULO V DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DOS CONTRATOS DE CONSÓRCIO PÚBLICO

Art. 29. A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Em caso de extinção:

I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços;

II - até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

## CAPÍTULO VI DO CONTRATO DE PROGRAMA

### Seção I Das Disposições Preliminares

Art. 30. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se prestação de serviço público por meio de gestão associada aquela em que um ente da Federação, ou entidade de sua administração indireta, coopere com outro ente da Federação ou com consórcio público, independentemente da denominação que venha a adotar, exceto quando a prestação se der por meio de contrato de concessão de serviços públicos celebrado

após regular licitação.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, a partir de 7 de abril de 2005, celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa sem a celebração de contrato de programa, ou sem que sejam observadas outras formalidades previstas em lei, nos termos do disposto no art. 10, inciso XIV, da Lei no 8.429, de 1992.

§ 3º Excluem-se do previsto neste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 31. Caso previsto no contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação entre entes federados, admitir-se-á a celebração de contrato de programa de ente da Federação ou de consórcio público com autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 1º Para fins do caput, a autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista deverá integrar a administração indireta de ente da Federação que, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação, autorizou a gestão associada de serviço público.

§ 2º O contrato celebrado na forma prevista no caput deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 3º É lícito ao contratante, em caso de contrato de programa celebrado com sociedade de economia mista ou com empresa pública, receber participação societária com o poder especial de impedir a alienação da empresa, a fim de evitar que o contrato de programa seja extinto na conformidade do previsto no § 2º deste artigo.

§ 4º O convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei.

## Seção II Da Dispensa de Licitação

Art. 32. O contrato de programa poderá ser celebrado por dispensa de licita-

ção nos termos do art. 24, inciso XXVI, da Lei no 8.666, de 1993.

Parágrafo único. O termo de dispensa de licitação e a minuta de contrato de programa deverão ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração.

### Seção III Das Cláusulas Necessárias

Art. 33. Os contratos de programa deverão, no que couber, atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e conter cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, inclusive a operada por meio de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços;

II - o modo, forma e condições de prestação dos serviços;

III - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;

IV - o atendimento à legislação de regulação dos serviços objeto da gestão associada, especialmente no que se refere à fixação, revisão e reajuste das tarifas ou de outros preços públicos e, se necessário, as normas complementares a essa regulação;

V - procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, especialmente de apuração de quanto foi arrecadado e investido nos territórios de cada um deles, em relação a cada serviço sob regime de gestão associada de serviço público;

VI - os direitos, garantias e obrigações do titular e do prestador, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;

VII - os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;

VIII - a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos méto-

dos e práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las;

IX - as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, e sua forma de aplicação;

X - os casos de extinção;

XI - os bens reversíveis;

XII - os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, especialmente do valor dos bens reversíveis que não foram amortizados por tarifas e outras receitas emergentes da prestação dos serviços;

XIII - a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do consórcio público ou outro prestador dos serviços, no que se refere à prestação dos serviços por gestão associada de serviço público;

XIV - a periodicidade em que os serviços serão fiscalizados por comissão composta por representantes do titular do serviço, do contratado e dos usuários, de forma a cumprir o disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

XV - a exigência de publicação periódica das demonstrações financeiras relativas à gestão associada, a qual deverá ser específica e segregada das demais demonstrações do consórcio público ou do prestador de serviços; e

XVI - o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.

§ 1º No caso de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa deverá conter também cláusulas que prevejam:

I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária do ente 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 à 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 prestador dos serviços ou ao consórcio público; e

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.

§ 2º O não pagamento da indenização prevista no inciso XII do caput, inclusive quando houver controvérsia de seu valor, não impede o titular de retomar os serviços ou adotar outras medidas para garantir a continuidade da prestação adequada do serviço público.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

#### Seção IV Da Vigência e da Extinção

Art. 34. O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o contrato de consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Art. 35. A extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

### CAPÍTULO VII DAS NORMAS APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 36. A União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

Art. 37. Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para estados, Distrito Federal e municípios cujas ações



sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

Art. 38. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos.

Parágrafo único. Os estados e municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União.

Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

§ 1º A celebração do convênio para a transferência de recursos da União está condicionado a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados.

§ 2º A comprovação do cumprimento das exigências para a realização de transferências voluntárias ou celebração de convênios para transferência de recursos financeiros, deverá ser feita por meio de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, relativamente à situação de cada um dos entes consorciados, ou por outro meio que venha a ser estabelecido por instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional.

## CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 40. Para que a gestão financeira e orçamentária dos consórcios públicos se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

I - disciplinará a realização de transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira ou similar entre a União e os demais Entes da Federação que envolvam ações desenvolvidas por consórcios públicos;

II - editará normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, incluindo:

a) critérios para que seu respectivo passivo seja distribuído aos entes consorciados;

b) regras de regularidade fiscal a serem observadas pelos consórcios públicos.

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei no 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Parágrafo único. Caso a transformação seja para consórcio público de direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas.

Art. 42. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Guido Mantega

José Agenor Álvares da Silva

Paulo Bernardo Silva

Marcio Fortes de Almeida

Dilma Rousseff

Tarso Genro





**Banco Interamericano  
de Desenvolvimento**



**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS**