

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

***“CONSÓRCIOS PÚBLICOS: análise do instrumento sob a perspectiva da  
Ação Orçamentária CONSAD, executada pela Secretaria Nacional de  
Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do  
Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)”***

*por*

***Daniella Dê Vicente Prado***

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre em Saúde  
Pública.*

*Orientador: Prof. Dr. José Mendes Ribeiro*

*Brasília, julho de 2011.*



*Esta dissertação, intitulada*

***“CONSÓRCIOS PÚBLICOS: análise do instrumento sob a perspectiva da Ação Orçamentária CONSAD, executada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)”***

*apresentada por*

***Daniella Dê Vicente Prado***

*foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Isabel Pojo do Rego

Prof. Dr. Jeni Vaitsman

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro - Orientador

Catálogo na fonte

Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca de Saúde Pública

P896 Prado, Daniella Dê Vicente

Consórcios públicos: análise do instrumento sob a perspectiva da  
Ação Orçamentária CONSAD, executada pela Secretaria Nacional  
de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do  
Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). / Daniella Dê  
Vicente Prado. -- 2011.

127 f. : graf. ; mapas

Orientador: Ribeiro, José Mendes

Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública  
Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Consórcios de Saúde.  
3. Setor Público. 4. Brasil. I. Título.

CDD - 22.ed. – 362.10981

## DEDICATÓRIA

Ao meu amor e cúmplice nesta e em outras tantas jornadas. Aos meus pais queridos, amigos e orientadores desde os primeiros dias.

PRADO, Daniella Dê Vicente. CONSÓRCIOS PÚBLICOS: análise do instrumento sob a perspectiva da Ação Orçamentária CONSAD, executada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2011. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública, área de concentração: Desenvolvimento e Políticas Públicas). ENSP/Fundação Osvaldo Cruz – Ipea, Brasília, 2011.

## RESUMO

Trata-se de uma análise sobre as contribuições trazidas pela legislação brasileira de Consórcios Públicos (Lei nº. 11.107/2005 e Decreto nº. 6.017/2007) para a organização dos Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSADs) existentes no Brasil, por meio da identificação de oportunidades e obstáculos da atual estrutura jurídica dos CONSAD, realizada por meio da apresentação sobre a situação dos CONSADs e sobre o financiamento realizado pelo MDS para estes territórios; e pela identificação de oportunidades e obstáculos na aplicação da Lei nº. 11.107/2005 na implementação da Ação CONSAD, prevista no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Avalia-se que em função das restrições impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, o repasse de recursos diretamente aos CONSADs se mostrou inviável e os projetos de promoção de segurança alimentar e nutricional nos territórios do CONSAD passaram a ser implementados pelo MDS por meio de convênios firmados com os Governos Municipais ou Estaduais, rompendo a estratégia inicialmente traçada pelo próprio Ministério. Assim, o estímulo à constituição de consórcios público, de direito público, em áreas de CONSAD, em substituição ao modelo atual dos CONSADs traria oportunidades, mas poderia resultar no rompimento da relação da política de Segurança Alimentar e Nutricional com a sociedade civil atuante nestes CONSADs; portanto, acredita-se que um modelo interessante para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local nos territórios prioritários para o MDS, seria a realização de repactuação com os atores atuantes no CONSADs, de modo a definir novo papel às associações civis sem fins lucrativas criadas para representarem os CONSADs e, por outro lado, estimular a criação de consórcios públicos, que permitam a implementação de projetos de âmbito territorial.

**Palavras chaves:** Consórcios Públicos, CONSAD, Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional.

PRADO, Daniella Dê Vicente. PUBLIC CONSORTIA: instrument analysis under the perspective of the CONSAD Budget Share, executed by the National Secretariat for Food Security (SESAN) of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS). 2011. Dissertation (Master's Degree on Public Health, area of focus: Development and Public Policies). ENSP / Oswaldo Cruz Foundation, Brasília, 2011.

### ABSTRACT

This work is about an analysis of the contributions brought by Brazilian law of Public Consortia (Law nº11.107/2005 and Ordinance nº 6.017/2007) for the organization of the Consortia for Food and Nutritional Safety (CONSADs) existing in Brazil, through the identification of opportunities and obstacles of the current legal structure of the CONSADs and the financing done by the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) for these territories; and through the application of the Law nº 11.107/2005 on the implementation of the CONSAD Action, considered on the Multiannual Plan (PPA) 2002-2011. It is estimated that due to the restrictions imposed by Brazilian annual Budget Guidelines Law, the transfer of resources directly to the CONSADs has proved to be impracticable and the food and nutritional safety promotion projects at CONSAD territories began to be implemented by the MDS, through agreements with the Local or State Governments, breaking the strategy initially established by the Ministry. Therefore, the incentive to the formation of public consortia on CONSAD's areas, replacing the existing model of CONSADs, would bring opportunities, but could result on the breaking of the political relationship of Food and Nutrition Security Policy with the civil society acting on these CONSADs; thus, it is believed that an interesting model for the promotion of actions of food and nutritional safety and local development on the most important territories for the MDS, would be the renegotiation with the most acting people on the CONSADs, in such way that a new role would be defined for the nonprofit civil associations created to represent the CONSADs and, in another way, to stimulate the creation of public consortia, that could allow the implementation of territorial scope projects.

**Keywords:** Public Consortia, CONSAD, Consortia for Food and Nutritional Safety.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Média da Distribuição de CONSADs por Região .....	36
Quadro 2 -	Informações sobre o financiamento de projetos realizado pelo DEPAD/SESAN/MDS nos territórios denominados de CONSAD. Desembolso financeiro realizado, em Reais (R\$), entre 2004 e 2010 – Valores sem ajuste de inflação .....	50
Quadro 3 -	Editais lançados pelo DEPAD específicos para CONSADs (2006 – 2010) .....	53
Quadro 4 -	Fases de seleção de propostas identificadas – análise da distribuição dos projetos apoiados em área de CONSAD por região geográfica, entre 2004-2005 e 2006-2010 .....	54
Quadro 5 -	Análise da aplicação de recursos financeiros, em Reais (R\$), pelo DEPAD/SESAN/MDS, por meio de projetos apoiados em área de CONSAD. Distribuição por região geográfica (2004 a 2010). Valores sem ajuste de inflação .....	55

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa com a distribuição dos Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSADs) no Brasil .....	34
Figura 2 -	Modelo de referência da Estrutura Organizacional do CONSAD .....	38

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELA

Gráfico 1 -	Critério de contribuição financeira das prefeituras ao CONSAD .....	43
Gráfico 2 -	Local de funcionamento dos CONSADs. Resultado da pesquisa no ano de 2008 .....	44
Gráfico 3 -	Tipificação dos projetos apoiados pelo DEPAD entre 2006 e 2010 quanto às etapas de uma cadeia produtiva – percentual identificado .....	50
Gráfico 4 -	Perfil geral dos projetos apoiados pelo DEPAD entre 2004 e 2010 .....	51
Tabela 1 -	Frequência dos financiadores das despesas de deslocamento dos membros do Fórum .....	46

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APO – Autoridade Pública Olímpica

CF – Constituição Federal

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CONSAD – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DAPE – Departamento de Apoio a Projetos Especiais

DEPAD – Departamento de Promoção de Alimentação Adequada

EC – Emenda Constitucional

EIRs – Entidades Implementadoras Regionais

E. M – Exposição de Motivos

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IA – Insegurança Alimentar e Nutricional

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDA – Ministério do desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PIDs – Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento

PL – Projeto de Lei

PMDLIS – Plano Municipal de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PPA – Plano Plurianual

SAJ/PR – Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SESAN – Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional

SUS – Sistema Único de Saúde

UF – Unidade da Federação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 - CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
1.1 Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, e a sua regulamentação por meio do Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007 .....	20
<b>CAPÍTULO 2 - OS CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSAD) .....</b>	<b>30</b>
2.1 Organização dos CONSADs .....	37
2.2 Resultados sobre a avaliação dos CONSADs realizada em 2008 .....	40
2.2.1 Estrutura organizacional .....	41
2.2.2 Representação do poder público no CONSAD .....	42
2.2.3 Representação da sociedade civil no CONSAD .....	43
2.2.4 Local de funcionamento dos CONSADs e infraestrutura disponível .....	44
2.2.5 Despesas com deslocamento .....	45
2.2.6 Abrangência do Programa CONSAD .....	46
2.2.7 Formato jurídico dos CONSADs .....	47
2.3 A Ação Orçamentária Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, sob responsabilidade do MDS .....	47
<b>CAPÍTULO 3 - OPORTUNIDADES E OBSTÁCULOS NA APLICAÇÃO DA LEI N.º 11.107/05 NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DESENVOLVIDOS NO ÂMBITO DA AÇÃO CONSAD (8506), PREVISTA NO PLANO PLURIANUAL (PPA) 2008-2011 .....</b>	<b>58</b>
3.1 Oportunidades identificadas na constituição de um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público .....	58
3.1.1 Oportunidades identificadas pelos representantes dos CONSADs ....	58
3.1.2 Oportunidades identificadas pelos dirigentes do MDS .....	59
3.1.2 Oportunidades identificadas pelo especialista em consórcios públicos .....	60
3.2 Obstáculos identificados na constituição de um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público .....	61

3.2.1	Obstáculos identificados pelos representantes dos CONSADs .....	62
3.2.2	Obstáculos identificados pelos dirigentes do MDS .....	62
3.2.3	Obstáculos identificados pelo especialista em consórcios públicos..	63
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>		<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>67</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>70</b>
ANEXO 1	.....	70
ANEXO 2	.....	73
ANEXO 3	.....	75
ANEXO 4	.....	77
ANEXO 5	.....	79
ANEXO 6	.....	80
ANEXO 7	.....	93
ANEXO 8	.....	98
ANEXO 9	.....	102
ANEXO 10	.....	104
ANEXO 11	.....	121

## INTRODUÇÃO

De acordo com pesquisa divulgada pelo IBGE<sup>1</sup> sobre dados relacionados ao Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2000), o Brasil possuía 4.074 municípios com população até 20 mil habitantes. Estes pequenos municípios representavam algo em torno de 73% dos 5.561 municípios brasileiros registrados até o ano de realização do último censo.

De modo geral estes municípios possuem estruturas administrativas dotadas de pouca capacidade técnica, gerencial e financeira. Este quadro geralmente está associado à sérias dificuldades na execução de políticas públicas e na implementação de importantes ações de interesse da população.

Dentro desse contexto foi promulgada em 2005, pelo Governo Federal, a Lei n.º 11.107/05, Lei dos Consórcios Públicos, com objetivos de regulamentar a cooperação horizontal<sup>2</sup> entre os entes federados no Brasil, que até então ocorria com frequência, mas sem qualquer amparo legal.

A mesma Lei tornou possível, ainda, pela primeira vez, o estabelecimento de cooperação vertical, ou seja, cooperação entre entes federados de diferentes esferas governamentais. Um exemplo recente deste caso é a Autoridade Pública Olímpica (APO)<sup>3</sup>, uma cooperação estabelecida entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, formalmente constituída sob a forma de um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, com o objetivo de coordenar a participação destes três entes na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Acredita-se que este novo marco legal (Lei n.º 11.107/05 e Decreto 6.017/2007) possibilitará a implementação de determinadas políticas públicas, que individualmente, os pequenos municípios brasileiros, em especial, não teriam condições para realizar com eficácia, tais como ações de desenvolvimento regional, ações voltadas para o tratamento de lixo, água e esgoto da região ou, por exemplo, ações que visam à construção de novos hospitais ou novas escolas.

Como já mencionado, embora a Lei n.º 11.107 tenha sido sancionada apenas no ano de 2005, a organização de municípios por meio de diferentes formas de consorciamento já

---

<sup>1</sup>Fonte: IBGE - Indicadores Sociais Municipais 2000. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1d.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1d.shtm)>. Acessado em: 15 de fevereiro de 2010.

<sup>2</sup> Entende-se por cooperação horizontal, a cooperação realizada entre entes da mesma esfera governamental, tal como município com município ou estado com estado.

<sup>3</sup> Para mais informações sobre a APO, sugere-se consulta ao texto da Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011.

acontece há muito tempo e certamente foi impulsionada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a unidade territorial “município” passa a ser reconhecida como ente federado, com autonomia política, administrativa e financeira, e competências exclusivas determinadas explicitamente no texto constitucional.

Considerando esta nova realidade da organização do Estado brasileiro, alguns ministérios do governo federal vêm, nos últimos anos, apoiando iniciativas que privilegiem a descentralização de ações governamentais por meio de parcerias firmadas com consórcios intermunicipais. O exemplo mais representativo é, certamente, a descentralização da política de saúde no Brasil realizada por meio de consórcios pelo Ministério da Saúde, tendo em vista que a legislação específica do Sistema Único de Saúde (SUS) define que os consórcios intermunicipais podem integrar o Sistema<sup>4</sup>.

Com o mesmo intuito, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) têm previsto em sua estrutura uma unidade específica responsável por gerenciar e coordenar a implantação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) em todo o território nacional; bem como estabelecer mecanismos de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de trabalho e renda e promoção da segurança alimentar e nutricional, fortalecendo arranjos socioeconômicos microrregionais<sup>5</sup>.

Diante do contexto exposto, a idéia geradora da pesquisa ora apresentada é fruto da experiência da autora em uma unidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, nos últimos anos, teve por missão a implementação de projetos apoiados pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) em áreas onde há arranjos instituídos entre municípios, sob a forma de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), mas que, no entanto, não estão constituídos sob as regras da legislação de Consórcios Públicos.

---

<sup>4</sup> A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), ao dispor sobre a organização, direção e gestão do Sistema, trata dos consórcios municipais

<sup>5</sup> Estas são atribuições da Coordenação Geral de Difusão de Iniciativas Inovadoras (CGDIIN), do Departamento de Apoio a Projetos Especiais, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS, descritas no Regimento Interno do órgão (p.44), publicado no Diário Oficial da União de 13 de outubro de 2006, por meio da Portaria Interministerial nº 330, de 11 de outubro de 2006. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/institucional/o-ministerio/copy\\_of\\_regimento-interno/](http://www.mds.gov.br/institucional/o-ministerio/copy_of_regimento-interno/)>. Em 2010, a SESAN passou por uma reestruturação e a pauta relacionada aos CONSADs ficou sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Promoção de Desenvolvimento Local (CGPDL). Além dos CONSADs, a nova Coordenação-Geral criada (CGPDL), incorporou também a temática relacionada aos Povos e Comunidades Tradicionais. Para 2011, primeiro ano do Governo da Presidente Dilma Rousseff, são aguardadas novas reestruturações.

Tendo em vista as dificuldades vividas pela equipe da SESAN na implementação de projetos voltados ao desenvolvimento de sistemas agro-alimentares nos territórios CONSAD, por meio da parceria com pequenos municípios, o estudo pretende analisar as contribuições trazidas pela Lei n.º 11.107/05 para a organização dos Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSADs).

Os objetivos específicos desta pesquisa são: analisar a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, e a sua regulamentação por meio do Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007; descrever os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) existentes no Brasil e identificar oportunidades e obstáculos da estrutura jurídica vigente nos CONSADs; e identificar oportunidades e obstáculos na aplicação da Lei n.º 11.107/05 na implementação da Ação CONSAD (8506), prevista no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

No capítulo 1 desta pesquisa, foi exaustivamente pesquisado o processo de negociação política que culminou na sanção da Lei n.º 11.107/2005, bem como foram destacadas questões relacionadas aos objetivos dos consórcios públicos e as possibilidades quanto à personalidade jurídica dos consórcios públicos.

Ao destacar tais aspectos, buscou-se delimitar elementos que possibilitassem a identificação de oportunidades e obstáculos que a nova legislação trouxe para a consolidação das relações de cooperação entre os entes federativos no Brasil e concluiu-se que o novo arranjo propicia maior segurança jurídica à relação consorcial estabelecida entre os entes, embora alguns obstáculos sejam identificados.

No Capítulo 2 foram identificados obstáculos relacionados à estrutura jurídica dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), no que diz respeito à execução de sua missão de agente institucional encarregado da articulação microrregional de municípios, para promoção de ações de segurança alimentar e nutricional.

No Capítulo 3 buscou-se identificar oportunidades e obstáculos na aplicação da Lei n.º 11.107/05 na implementação de projetos desenvolvidos no âmbito da Ação CONSAD (8506), prevista no PPA 2008-2011, por meio de relatos apresentados em entrevistas realizadas com atores relacionados com os CONSADs.

A pesquisa em pauta foi desenvolvida observando os princípios éticos da autonomia, não maleficência, beneficência e justiça, e com vistas a assegurar os direitos e deveres que dizem respeito à comunidade científica, aos sujeitos da pesquisa e ao Estado.

Avalia-se que a pesquisa teve elevado potencial de gerar conhecimento aos sujeitos envolvidos, além de outros não diretamente envolvidos, no que diz respeito aos aspectos relacionados à implementação de ações governamentais por meio de Consórcios

Públicos. Outro benefício a ser considerado como produto desta pesquisa é a possibilidade de aprimoramento de um programa (CONSAD) implementado pelo MDS, que tem como objetivo promover a melhora da qualidade de vida de seus beneficiários diretos.

Durante todas as etapas da pesquisa foi constantemente ponderada a relação entre riscos e benefícios, tanto reais como potenciais, individuais ou coletivos, comprometendo-se com o máximo de benefícios e com a garantia de que danos previsíveis fossem evitados.

A realização da pesquisa foi apreciada e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (CEP/ENSP), em 03 de novembro de 2010.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Para realização desta pesquisa, notadamente do Capítulo 1, foram analisados os documentos jurídico-legais relacionados às normas para que entes federados possam constituir consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum (Lei 11.107/05 e Decreto 6.017/07).

Um dos desafios da pesquisa certamente foi a realização da identificação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) existentes no Brasil, apresentada no Capítulo 2, tendo em vista a pouca produção acadêmica sobre o assunto, bem como a pouca informação consolidada sobre o aporte de recursos financeiros realizada pelo MDS para estes territórios.

Assim sendo, foram utilizadas como fontes principais para a análise dos CONSADs, os documentos oficiais do MDS e processos relacionados aos convênios firmados; as publicações de ORTEGA (2007, 2008); além dos resultados obtidos pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) na “Avaliação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs”, realizada em 2008 (IBAM, 2008).

Outros dois materiais muito utilizados como fonte de informações sobre a trajetória dos CONSADs foram os manuais preparados pelo IBAM, sob demanda do MDS, quais sejam: o “Guia do CONSAD”, publicado em 2004, e a publicação anterior do IBAM intitulada “CONSAD: Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local” que, por motivos desconhecidos, foi catalogada com o nome do Coordenador do Projeto, Luiz Penna Franca, e que, portanto, doravante será mencionada nesta pesquisa como

FRANCA (2003) - CONSAD: *Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*.

O trabalho de ANJOS e CALDAS (2007) não foi abordado nesta pesquisa, tendo em vista que o foco do debate realizado pelos autores era essencialmente os projetos intermunicipais de desenvolvimento (PIDs) desenvolvidos pelos CONSADs na Região Sul do país e que, portanto, trazia um recorte muito regional.

Para identificar oportunidades e obstáculos na aplicação da Lei n.º 11.107/05 na implementação de projetos desenvolvidos no âmbito da Ação CONSAD (8506), prevista no PPA 2008-2011, no Capítulo 3, foram apresentados os resultados das entrevistas semi-estruturadas aplicada com responsáveis pela ação orçamentária “CONSAD” no MDS e com representantes de CONSADs nos municípios. Com o mesmo objetivo, e para garantir o contraditório sobre o assunto nesta pesquisa, foi também apresentado neste capítulo, o resultado da entrevista semi-estruturada realizada com um “especialista em consórcios públicos” no Brasil. Ao todo, foram entrevistadas 10 pessoas para conclusão desta pesquisa.

As entrevistas realizadas contaram com o prévio consentimento livre e esclarecido do sujeito desta pesquisa, e a divulgação dos resultados da pesquisa teve como norte a garantia da confidencialidade e da privacidade, da proteção da imagem e da não estigmatização, garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas entrevistadas, inclusive em termos de auto-estima e de prestígio econômico-financeiro.

Ainda com relação às entrevistas, faz-se relevante mencionar o histórico que orientou a escolha dos entrevistados.

Em agosto de 2009, durante o IV Encontro Nacional dos CONSADs, que ocorreu na cidade de Pirenópolis/GO, representantes dos 40 Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional se reuniram para discutir sobre oportunidades e obstáculos na criação de consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público, em seus territórios.

Ao final dos terceiro dia deste evento, foi possível identificar três posições distintas sobre o intenso debate realizado: grupos que se colocaram a favor da criação de um consórcio público de direito público que envolvesse os mesmos municípios do CONSAD; grupos contra a criação de um consórcios público de direito público; e grupos sem posição definida sobre o assunto, expressando ainda terem duvidas sobre o debate realizado.

Assim, foi acordado que todos os representantes presentes no Encontro voltariam aos seus territórios e promoveriam este debate com o restante dos membros do Fórum do CONSAD e, posteriormente, enviariam uma posição ao MDS, de modo que o Ministério pudesse realizar debates *in loco* naqueles territórios onde houvesse interesse, respeitando,

contudo, a opção de alguns territórios sobre a não constituição de consórcios público com personalidade jurídica.

O resultado do retorno sobre o assunto manteve as três posições identificadas inicialmente e dos 40 CONSADs, 16 se posicionaram a favor, sendo que 1 CONSAD optou por iniciar a migração do consórcio com personalidade de direito privado (associação civil sem fins lucrativos) para um consórcio público com personalidade jurídica de direito público naquele mesmo ano; 1 indicou ainda ter dúvidas; e 2 se posicionaram-se contrários.

Observa-se, contudo, que alguns CONSADs não se posicionaram sobre o assunto, o que poderia indicar que a quantidade de territórios com dúvidas era maior do que aqueles que se declararam nesta situação.

Levando em consideração este quadro, para evitar que as repostas privilegiassem o registro de apenas uma corrente de posicionamento sobre a discussão, para realização desta pesquisa optou-se por distribuir as entrevistas de forma a captar estas diferentes percepções e assim, foram entrevistadas duas pessoas que representassem cada uma das posições identificadas, ou seja: a favor, contrario e ainda com dúvidas.

Portanto, foram entrevistadas seis representantes de CONSAD e para possibilitar o registro das respostas sobre os diferentes grupos que atuam na estrutura do CONSAD; das seis pessoas entrevistadas, três eram representantes da sociedade civil e os outros 3, eram representantes do poder público.

Além das entrevista com representantes dos CONSADs nos territórios, foram realizadas entrevistas com três dirigentes do MDS que tiveram relação direta com as ações implementadas pelo MDS nos CONSADs:

Por fim, foi realizada, ainda, entrevista com um “especialista sobre a temática dos consórcios públicos” no Brasil. Para tanto, foi convidado para contribuir com a pesquisa um representante do Governo Federal, que esteve presente durante o processo de discussão e negociação que culminou na aprovação da Legislação brasileira de Consórcios Públicos (Lei nº. 11.107/2005 e Decreto 6.017/2007).

Para realizar as entrevistas foram utilizados três diferentes roteiros (**ANEXOS 1, 2 e 3**), aplicados para as categorias de entrevistados, assim definidas: representantes dos CONSADs nos territórios (integrantes que participam das discussões nos Fóruns dos CONSADs); dirigentes do MDS; e especialista em consórcios públicos no Brasil.

Antes de apresentar o resultados das entrevistas, é pertinente esclarecer dois aspectos sobre as perguntas feitas aos entrevistados:

a) considerando que esta pesquisa tem a intenção de apresentar ao MDS uma discussão sobre a relação entre o órgão e os consórcios públicos e considerando que o art. 39 do Decreto 6.017/2007, que regulamenta a Lei de Consórcios, define que - 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, as perguntas focaram sempre o consórcio público, de direito público, em contraposição com os CONSADs, com personalidade jurídica de direito privado. Sendo assim, nos próximos parágrafos, a expressão consórcios público foi utilizada para fazer menção aos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público.

b) em nenhum momento as entrevistas realizadas fizeram menção à “migração” do CONSAD para a estrutura de um consórcio público, aos moldes da nova legislação brasileira. A questão apresentada questionava sobre as oportunidades vislumbradas pelo entrevistado na constituição de um consórcio público naquele território, portanto, considerando que as duas estruturas podem conviver simultaneamente.

E, embora houvesse expectativa de que este assunto pudesse vir à tona com as entrevistas, não houve qualquer registro sobre isso nas respostas. Avalia-se que, o modelo do roteiro elaborado, pode não ter privilegiado o espaço para a abordagem deste debate específico.

A seguir serão apresentados os principais resultados da pesquisa.

## CAPÍTULO 1

### CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL

Inicialmente, cabe registrar que este capítulo não objetiva a apresentação de um ensaio sobre os aspectos constitucionais da legislação brasileira relacionada aos Consórcios Públicos. Tão pouco pretende-se apresentar detalhadamente a dinâmica que o federalismo assume no Brasil, tema, aliás, exaustivamente discutido por ABRUCIO (1998), ABRUCIO e SOARES (2001), ABRUCIO e FRANZESE (2007).

Far-se-á aqui, sim, uma exposição sobre o processo que culminou na aprovação da legislação relacionadas ao consórcios públicos no Brasil, bem como tratar-se-á de aspectos relevantes da legislação relacionada ao consorciamento interfederativo no Brasil.

O Brasil nos anos 80 vivenciou um amplo processo de democratização, que, entre outras medidas, afirmou a autonomia do poder local, tendo a Constituição Federal de 1988 consagrado o Município como um ente da Federação, transferindo-lhe responsabilidades quanto à formulação e à implementação de políticas públicas, tais como competência tributária própria e capacidade política eletiva, inaugurando, portanto, um arranjo federativo denominado de Federação Trina, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; todos autônomos, nos termos da Carta Magna.

PIRES e NOGUEIRA (2008), destacam que raras são as federações que adotam tal composição, citando apenas a de Cabo Verde, como exemplo de outra federação que reconhece o Município na sua estrutura. ABRUCIO e FRANZESE (2007) comentam que somente a Bélgica e a Índia dão ao poder local um status semelhante ao concedido ao Município no Brasil.

Ao analisar a distribuição de competências entre os entes constitutivos, SOUZA (2005) enfatiza que em 1988 os constituintes fizeram uma clara opção pelo princípio da responsabilidade compartilhada na provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, ou seja, serviços nas áreas de saúde e assistência pública e assistência aos portadores de deficiência; preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; cultura, educação e ciência; preservação das florestas, da fauna e da flora Agropecuária e abastecimento alimentar; habitação e saneamento; combate à pobreza e aos fatores de

marginalização social; exploração das atividades hídricas e minerais ; segurança do trânsito; políticas para pequenas empresas; turismo e lazer são responsabilidades comuns aos três níveis de governo.

ABRÚCIO (2007), por sua vez, ao analisar a dinâmica do federalismo brasileiro, observa que a autonomia dos entes federativos no país, marcada por este vasto rol de competências compartilhadas – fruto da Constituição Federal de 1988 – possibilita que cada uma das esferas de governo (União, Estados e Municípios) responsáveis pelas competências comuns previstas no texto constitucional se omitam diante das questões e que a população não saiba a quem recorrer, tendo em vista que um responsabiliza o outro pela inexistência da ação governamental.

Por outro lado, outro problema comum, relacionado à autonomia dos entes federativos, é a possibilidade de que as diferentes esferas de governo efetivem, ao mesmo tempo, iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração – sobreposição de ações.

Contraditório, no entanto, é o fato de que, embora a Constituição Federal de 1988 apresentasse este forte caráter cooperativo, até a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 (EC/19), em 1998, não estavam previstos no texto constitucional mecanismos que promovessem a cooperação requerida.

Portanto, neste contexto de clara ausência de mecanismos efetivos de cooperação inter-federativa, a EC/19, introduziu na ordem constitucional brasileira a noção de gestão associada de serviços públicos, prevendo a sua instrumentalização por meio de Consórcios Públicos ou por Convênio de Cooperação, conforme transcrito a seguir:

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

**(Emenda Constitucional nº. 19 de 4 de junho de 1998).**

O texto trazido pela Emenda de 1998 acenava, assim, o início de uma nova fase do federalismo cooperativo no Brasil; todavia, a regulamentação necessária para que os consórcios públicos pudessem operar sob a ótica da legalidade absoluta, somente foi promulgada 7 anos depois.

Cabe observar, neste contexto, que a prática de cooperação federativa no Brasil antecipou-se às soluções normativas e vários consórcios foram criados para possibilitar o

compartilhamento de recursos e de responsabilidades na realização de atividades ou funções públicas de interesse comum (PIRES e BARBOSA, 2008).

Prova disso é que o “Perfil dos Municípios Brasileiros de 2001” (IBGE, 2002), já apontava a existência de Consórcios Intermunicipais de Habitação, Limpeza Urbana, Serviços de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, de Lixo (inclusive coleta seletiva e reciclagem), entre outros. A pesquisa apontava, por exemplo, que 35,4% dos municípios brasileiros faziam parte de Consórcios Intermunicipais de Saúde, e 12% dos municípios participavam de consórcios intermunicipais voltados para a aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos.

### **1.1 LEI N.º 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005, E A SUA REGULAMENTAÇÃO POR MEIO DO DECRETO NO. 6.017, DE 17 DE JANEIRO DE 2007.**

Com a pretensão de complementar o desenho federativo brasileiro e aprofundar a organização da Federação Trina brasileira, foi promulgada, em 6 de abril de 2005, a Lei nº. 11.107 que dispõe sobre normas gerais de contratação de Consórcios Públicos. A referida Lei foi regulamentada em 17 de janeiro de 2007 por meio do Decreto nº. 6.017/2007.

De acordo com a Exposição de Motivos nº. 18<sup>6</sup> (**ANEXO 4**), de 25 de junho de 2004, as motivações do poder executivo federal para proposição de um Projeto de Lei (PL) que normatizasse os Consórcios Públicos foram: a necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República; de disponibilizar instrumento adequado de articulação de políticas públicas de responsabilidade compartilhada, de forma a possibilitar um planejamento de médio e longo prazo para a gestão intergovernamental; além de atender a demanda proveniente das entidades municipalistas e suprir a fragilidade jurídica dos arranjos legais e institucionais existentes de cooperação intergovernamental.

Ao analisar o processo legislativo que deu origem à Lei de Consórcios Públicos, PIRES e BARBOSA (2008. p. 70) afirmam que, do ponto de vista dos bastidores, este foi um processo marcado por interesses políticos, institucionais e setoriais. Ao fazer uma

---

<sup>6</sup> A Exposição de Motivos nº. 18 (E.M nº. 18) foi assinada pelos ministros envolvidos no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) - criado pela Portaria nº. 1.391/2003 - para apresentar o Projeto de Lei nº. 3.884/2004. De acordo com o Manual de Redação da Presidência da República, Exposição de Motivos é o expediente utilizado por Ministros de Estado e dirigido ao Presidente da República ou ao Vice-Presidente para, entre outros, submeter à sua consideração projeto de ato normativo (BRASIL, 2002). Assim, a E.M nº. 18 foi assinada pelos ministros que, à época, eram responsáveis pelas pastas que compunham o GTI, quais sejam: José Dirceu de Oliveira e Silva (Casa Civil), José Aldo Rebelo Figueiredo (Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, atual Secretaria de Relações Institucionais - SRI), Humberto Sérgio Costa Lima (Saúde), Ciro Ferreira Gomes (Integração Nacional), Olívio Dutra (Cidades) e Antônio Palocci (Fazenda).

retrospectiva deste processo, ocorrido entre 2003 e 2005, as autoras apontam que, com o auxílio de órgãos técnicos e especialistas, o Ministério das Cidades esboçou dois anteprojetos<sup>7</sup> que foram submetidos à Casa Civil com o propósito de construir uma base normativa adequada à dinamização das políticas de desenvolvimento urbano, notadamente as ações voltadas ao saneamento ambiental.

A partir daí, por meio da Portaria nº. 1.391, de 28 de agosto de 2003 (**ANEXO 5**), a Casa Civil da Presidência da República instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado por representantes da Casa Civil e dos Ministérios das Cidades; Planejamento, Orçamento e Gestão; Integração Nacional; Saúde; e Fazenda, para, entre outros temas, elaborar propostas relativas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e de gestão intergovernamental<sup>8</sup>.

Em 29 de junho de 2004, por meio da Mensagem ao Congresso nº. 360, o governo submete o Projeto de Lei (PL) nº. 3.884/2004 (**ANEXO 6**) para deliberação do Congresso Nacional.

No entanto, desde 1999, já tramitava no Congresso uma proposta sobre a mesma matéria que representava as demandas do setor de saúde, o Projeto de Lei nº. 1.071, de 1999 (**ANEXO 7**), do Deputado Rafael Guerra do PSDB de MG, então Coordenador da Frente Parlamentar de Saúde. Na época em que a proposta do governo foi encaminhada ao Congresso, o PL nº. 1.071/1999 já havia sido aprovado pela Câmara e fora submetido ao Senado.

O PL nº. 1.071/1999, do Dep. Rafael Guerra, propunha um texto enxuto composto por 15 artigos e tinha como característica marcante a proposição de que *“a pessoa jurídica criada para administração do consórcios será necessariamente instituída na forma de sociedade civil sem fins lucrativos, regida de acordo com o art. 18 do Código Civil Brasileiro, gozando dos privilégios fiscais e encargos sociais das entidades filantrópicas e do terceiro setor”* (§ 1º do art. 3º do PL nº. 1.071/1999).

Contrariamente, o PL apresentado pelo Governo propunha um texto bastante detalhado composto por 45 artigos e que conferia ao consórcio personalidade jurídica de direito público, além de reconhecer que o consórcio criado seria integrante da administração

---

<sup>7</sup> Um projeto relativo a saneamento e outro específico sobre consórcios e convênios.

<sup>8</sup> Este mesmo GTI criado pela Portaria nº. 1.391/2003 da Casa Civil, foi responsável, ainda, por elaborar propostas relacionadas à regulamentação do § 4º, do art. 18 da Constituição Federal, que trata dos Estudos de Viabilidade Municipal necessários à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios que estão suspensos desde 1996, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 15 (de 12 de setembro de 1996).

indireta de cada um dos entes da Federação consorciados, conforme expresso no inciso IV do art. 2º e inciso VIII do art. 5º do PL nº. 3.884/2004. O PL do Governo apresentava, ainda, a possibilidade das associações civis compostas por entes da Federação, serem convertidas em consórcios públicos (art. 42 do PL nº. 3.884/2004).

Ao considerar as declarações de GUERRA (2004), poder-se-á concluir que o parlamentar não participou do processo de construção do PL nº. 3.884/2004 e que pressionava o Governo para incorporar as demandas do setor de saúde em sua proposta:

[...] Tivemos recentemente duas surpresas em relação ao assunto em pauta, pois o governo apresentou há 30 dias, em regime de urgência constitucional, projeto de lei regulamentando os consórcios públicos. A primeira surpresa, positiva, é que os críticos de outrora reviram sua posição, e agora defendem os consórcios públicos e, ainda mais, com urgência, para recuperar os 11 anos perdidos em críticas subjetivas, periféricas e estéreis. A segunda surpresa, negativa, é que um governo sem propostas, desrespeitando e atropelando o Poder Legislativo, copia um projeto de lei de um deputado, já em fase final de aprovação, tentando assumir a paternidade de uma experiência de 11 anos e de um projeto de lei apresentado há 5 anos. Entre plágio e clonagem, prefiro classificar esta atitude como uma clonagem, até porque nos dias atuais, o clone é sempre mais frágil e pior que o original, o que é o caso do Projeto de Lei 3.884/04 do Poder Executivo Federal (GUERRA, 2004).

Embora o Deputado tenha acusado o Governo de cometer plágio, registra-se que ao analisar as duas propostas verifica-se que elas eram conceitualmente bem distintas; mesmo assim, como fruto desta pressão, o PL nº. 3.884/2004 foi objeto de texto substitutivo, resultado da negociação entre o Governo e as lideranças da área de saúde e, assim, incorporou parte do texto do PL nº. 1.071/1999<sup>9</sup>.

Em função da fusão entre os dois PLs, a Lei n. 11.107 aprovada com 21 artigos, em 6 de abril de 2005, definiu que o consórcio público poderá optar por constituir-se como pessoa

---

<sup>9</sup> Ao analisar as várias peças jurídicas mencionadas acima (PLs e os textos finais da Lei e do Decreto), verifica-se que muito do detalhamento expresso no PL apresentado pelo Governo, foi retirado do texto final expresso na Lei 11.107/2005. No entanto, este detalhamento foi posteriormente regatado no texto do Decreto nº. 6.017/2007, que regulamenta a Lei de Consórcios. Aliás, percebe-se que a concisão normativa registrada na Lei 11.107/2005 foi possível pela retirada das conceituações técnicas e do exaustivo detalhamento dos procedimentos requeridos ao consorciamento que, originalmente, faziam parte do texto do PL nº. 3.884/2004.

jurídica de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, espécie de autarquia interfederativa, ou como pessoa jurídica de direito privado, quando tomar a forma de Associação Civil sem fins econômicos (art. 6º da Lei). No entanto, independentemente de sua natureza jurídica, o texto final da Lei registra que o Consórcio Público será regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal e integrará a administração indireta de todos os entes da Federação que o compõe.

Aliás, a referida legislação prevê, pela primeira vez, a possibilidade de cooperação tanto horizontal, como vertical entre os entes, ou seja, existe a previsão expressa de que o consórcio público poderá ser constituído por entes federativos de níveis distintos, conforme indicado nos incisos de I a IV, § 1º, do art. 4º da Lei nº.11.107/2005.

No que diz respeito aos objetivos do Consórcio Público, o art. 3º do Decreto 6.017/2007, enuncia de forma exemplificativa estes objetivos, quais sejam: a gestão associada de serviços públicos; 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; 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; a produção de informações ou de estudos técnicos; a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres; a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente; o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas; o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados; a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; 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; o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário; as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Note-se, contudo, que, conforme registrado por PIRES e BARBOSA (2008) no que diz respeito aos objetivos do Consórcio Público, o § 1º do art. 3º do Decreto possibilita soluções particularizadas, segundo o interesse de cada ente consorciado, facultando-lhe vinculação a todos os objetivos do consórcio ou a parcela deles:

§ 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 (art. 3º, Decreto 6.017/2007).

Outra característica da Lei de Consórcios Públicos que merece destaque é capacidade de fortalecer a contratualização entre os entes consorciados no ato da formação, da extinção ou da retirada de um dos entes consorciados, considerando que a ritualística requerida para a constituição de um consórcios é composta pelas seguintes etapas definidas no texto da Lei:

- a) Subscrição de um protocolo de intenções pelos representantes máximos dos entes interessados (art. 3º da Lei);
- b) Publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (§ 4º do art. 5º da Lei);
- c) Ratificação do protocolo de intenções, mediante aprovação de lei nas respectivas Casas Legislativas de cada um dos partícipes (art. 3º e art. 5º da Lei). Com a ratificação por meio de lei, o protocolo de intenções torna-se o Contrato de Consórcio Público;
- d) Aprovação dos Estatutos pela Assembléia Geral do Consórcio constituído (art. 8º do Decreto nº. 6.017/2007).

Aliás, no que diz respeito ao Protocolo de Intenções, peça relevante no processo de constituição do Consórcio Público, SILVA (2007) afirma tratar-se de um ato administrativo complexo, cuja eficácia se dará após a publicação na imprensa oficial do ente signatário.

Certamente, a complexidade deste ato administrativo, citada pelo autor, está relacionada à todas as etapas prévias, de debates, articulação, negociação e concertação, requeridas dos entes interessados para que o Protocolo de Intenções seja finalizado, contendo ao menos as cláusulas previstas nos incisos I a XII e no § 2º, do art. 4º da Lei nº. 11.107/2005, quais sejam: 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 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 uma série de detalhes; XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público; e por fim, a exigência de que o Protocolo de Intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado 1 voto a cada ente consorciado.

Certamente, o excesso de definições exigidas ao Protocolo de Intenções pela Lei, não deixa dúvidas que este é um processo longo, mas que se faz necessário pelo caráter contratual - e de conseqüente estabelecimento de vínculo jurídico entre dois ou mais sujeitos de direito, que esta peça passará a ter quando for transformada em Lei.

Analisando, ainda, o aspecto contratual entre os entes consorciados, conforme imposto pela Lei em comento, cabe destacar outras importantes peças previstas: o Contrato de Rateio (art. 8º da Lei e arts. 13 a 17 do Decreto nº. 6.017/2007) e o Contrato de Programa (art. 13 da Lei e arts. 30 e 31 do Decreto nº. 6.017/2007).

De acordo com o inciso VII, do art. 2º do Decreto nº. 6.017/2007, o Contrato de Rateio é o contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público. É, aliás, a única forma possível de entrega de recursos ao Consórcio Público (art. 8º da Lei nº 11.107/2005). Deve ser 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.

Note-se que, diante do não cumprimento das obrigações contraídas pelos entes que fazem parte do Consórcio Público, de acordo com o § 2º do art. 13 do Decreto nº. 6.017/2007, constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto na Lei de Improbidade Administrativa (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. Além disso, o inciso XII, do art. 4º da Lei 11.107/2005, garante o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

Assim, contrariamente, à prática utilizada pelos consórcios administrativos constituídos antes da publicação da Lei nº 11.107/2005, onde a contribuição financeira espontânea (sem garantias por força de contrato) tornava o consórcio dependente da vontade dos dirigentes em aportarem o recurso combinado; a nova legislação reforça a segurança jurídica dos entes consorciados para assumir obrigações perante terceiros e para serem veículos para investimentos de maior vulto, conforme aponta Paula Ravanelli Losada, na NOTA da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República (SAJ) nº 1.730/2004, onde analisa a legalidade e constitucionalidade do anteprojeto da lei de Consórcio Públicos<sup>10</sup>.

O Contrato de Programa é o instrumento por meio do qual serão previstas as obrigação dos entes consorciados no âmbito de uma gestão associada de serviços públicos<sup>11</sup> (inciso XVI, do art. 2º e art. 30 do Decreto nº. 6.017/2007).

Outras características da legislação relacionada aos consórcios públicos que merecem destaque são o fato de que o instrumento formaliza as contribuições financeiras e as responsabilidades assumidas pelos membros do consórcio; e que os art. 16, 17 e 18 da Lei 11.107/2005 promovem a alteração de outras leis importantíssimas, quais sejam: o Código Civil (Lei nº. 10.406/2002), a Lei de Licitações (Lei nº. 8.666/1993) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/1992), respectivamente.

No que diz respeito ao repasse de recurso da União diretamente aos consórcios públicos, o caput do art. 39 do Decreto 6.017/2007 expressa claramente esta possibilidade e define, ao final, que este repasse somente poderá ocorrer aos consórcios que optarem pela personalidade jurídica de direito público, definindo assim, a queda de braço travada entre o PL nº. 3.884/2004, de iniciativa do Governo, e o PL nº. 1.071/1999, do Deputado Rafael Guerra.

Aliás, a partir de 2010 a LDO, que é publicada anualmente, define pela primeira vez os limites requeridos de contrapartida em convênios firmados entre a União e os consórcios públicos; limites estipulados entre 2% a 4%, conforme pode-se verificar no art. 39 da LDO 2010, Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009.

---

<sup>10</sup> Documento disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_74/Pareceres/ParecerPaula.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_74/Pareceres/ParecerPaula.pdf) (consultado em 12/01/2011)

<sup>11</sup> O inciso IX do art. 2º do Decreto 6.017/2007, considera que a **gestão associada de serviços públicos** é 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.

Os limites estabelecidos na LDO para contrapartida de municípios com mais de 50.000 habitantes e para Estados e Distrito Federal são maiores que os estipulados para consórcios públicos, variando entre 4% e 40%, conforme o caso.

Sobre a contrapartida, observa-se, ainda, que a LDO 2010 prevê a possibilidade de ampliação dos limites previstos em Lei, no entanto esta ampliação só é prevista para Municípios, Estados e Distrito Federal (§ 3, do art. 39 destacado acima). Para consórcios públicos, ao contrário, a Lei prevê a possibilidade de redução dos limites (inciso V do § 3, do art. 39 destacado acima), mediante justificativa do titular do órgão concedente.

Avalia-se que esta simples redação da Lei pode expressar claro incentivo para que os entes se consorciem. No entanto, embora o artigo 39 do decreto nº. 6.017/2007, em conjunto com a LDO anual, incentivem o consorciamento entre entes federados, contrariamente, o § 1º do mesmo art. 39 do referido Decreto condiciona a celebração do convênio mediante à comprovação de adimplência por parte de todos os entes consorciados, conforme transcrito a seguir:

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.

(Decreto 6.017/2007).

Esta exigência é alvo de críticas pelos representantes dos entes federados interessados em consorciar-se, pois desincentiva sobremaneira a criação dos Consórcios Públicos.

PRADO *et al* (2010), observam que diante do descabido da regra, já foram criadas várias maneiras de burlá-la - o que só corrobora sua inadequação – como, por exemplo, o repasse do recurso a um dos entes consorciados para sua execução pelo consórcio, ou mesmo a retirada do ente irregular do consórcio e sua posterior reintegração.

Embora esta exigência não interfira no repasse de recursos realizado pelo MDS, tendo em vista a redação do § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ela certamente impõem grandes restrições para acesso à diferentes fontes de recursos federais por parte dos consórcios públicos.

Para fins de esclarecimento, importa mencionar que o § 3º do art. 25 da LRF, transcrito a seguir, estabelece a inexistência de sanções que impliquem na impossibilidade de transferências de recursos para execução de ações na área de assistência social, como são

enquadradas as ações implementadas pelo MDS, além de ações nas áreas de educação e saúde.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

[...]

**§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.**

(Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal).

Acredita-se que esta interessante “exceção à regra”, criada pelo § 3º do art. 25 da LRF, tem o intuito de expressar que a população não pode sofrer as conseqüências da irresponsabilidade ou incapacidade dos governantes para com a gestão fiscal, no que se refere ao direito das pessoas ao acesso à educação, saúde e assistência social.

Enfim, o processo de constituição de um consórcio público exige um claro debate entre os representantes dos entes federados interessados em se consorciar, além de requerer a existência de interesses comuns relacionados aos temas que serão tratados pelo consórcio.

A exigência legal de ratificação do protocolo de intenções por meio de leis aprovadas pelas casas legislativas de cada um dos entes que constituirão um determinado consórcio, expressa que este instrumento não é um mero acordo entre os representantes do poder executivo, mas um contrato aprovado pelos representantes do povo. E por meio do Contrato de Rateio e do Contrato de Programa, a legislação formalizou de forma clara as fontes de financiamentos do consórcio.

Com estas medidas a legislação imprimiu segurança jurídica à relação entre os entes, no entanto, a exigência de regularidade fiscal por parte de cada um dos entes que compõem o consórcios, limitará sobremaneira e operacionalização de políticas públicas, por meio de parcerias entre os consórcios e a União.

Mesmo assim, do ponto de vista da relação intermunicipal, avalia-se que a criação de consórcios públicos, conforme as regras previstas na legislação em comento, finalmente estabelece mecanismos capazes de promover cooperação entre mais de 70% dos pequenos, e muitas vezes frágeis, municípios brasileiros e, conseqüentemente, promover a redução das assimetrias existentes entre estes municípios e os demais entes federados (Estados e União).

O consorciamento entre municípios, poderá expandir a capacidade técnica, gerencial e financeira deles e permitir a execução conjunta de políticas públicas de interesse da população, que individualmente eles não teriam capacidade de desenvolver, tais como:

transporte coletivo, destinação adequada do lixo (aterros sanitários), gestão de recursos hídricos, promoção do desenvolvimento do território, etc.

## CAPÍTULO 2

### OS CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSAD)

Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) foram concebidos no bojo das experiências de promoção de desenvolvimento local que surgiam no Brasil na década de 90.

A trajetória de criação destes consórcios ocorreu no período de transição dos Governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva.

A proposta de implantação dos CONSADs, bem como identificação de áreas potenciais para incentivo à constituição de CONSADs, foi apresentada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), no ano de 2003, como fruto de um estudo contratado inicialmente pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária<sup>12</sup>, no segundo semestre de 2002, portanto, no último ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

No primeiro trimestre do ano de 2003, já no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, este mesmo estudo, denominado “Localização Territorial de Potenciais de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD”, teria sido revisado e ampliado atendendo à orientações da mesma Secretaria-Executiva, naquele

---

<sup>12</sup> Por meio do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro ano de Governo, estabeleceu a estrutura do Programa Comunidade Solidária, para, ao que parece, substituir as funções do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA (extinto naquele mesmo ato), qual seja, coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. O Programa Comunidade Solidária era conduzido por um Conselho Consultivo (CC) e por uma Secretaria Executiva (SE); ao Conselho estariam atribuídas as funções de articular ações do governo com as da sociedade civil e discutir propostas de políticas que pudessem acelerar o processo de inclusão social; à Secretaria Executiva do Programa caberia facilitar e promover a articulação das ações e programas desenvolvidos por diferentes setores do governo federal, com aquelas desenvolvidas pelos governos dos estados e municípios, e também com a sociedade civil, trabalhando de forma articulada com o Conselho. De acordo com VALENTE (2004), o Conselho durante os seus oito anos de existência se limitou a discutir formas de incorporar o setor privado, com e sem fins lucrativos, na elaboração e implementação, incluindo financiamento, de projetos que colaborassem com ações Estatais, ou mesmo substituíssem o poder público em papéis que tradicionalmente são vistos como obrigação do Estado, tais como alfabetização, promoção da educação infantil, etc.

momento localizada no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)<sup>13</sup>.

A formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local era parte integrante da estratégia do MDS, no âmbito do Programa FOME ZERO, que visava o fortalecimento e ampliação das ações de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local nas áreas de maior necessidade do país.

Para ORTEGA (2008), a idéia básica que nortearia a atuação dos CONSADs é a de que existem problemas locais que extrapolam os limites municipais; portanto, a articulação entre um grupo de municípios por laços de identidade social, cultural, ambiental, tecnológica e econômica, viabilizaria o enfrentamento destes problemas, por meio da alavancagem das potencialidades.

O CONSAD teria como objetivo maior, tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local, de forma institucionalizada, visando integrar na esfera de produção, comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que atualmente vive em condições precárias de alimentação.

Estes Consórcios seriam formados por municípios com perfil rural, com grandes carências de infraestrutura, cuja atividade econômica e de subsistência residia, na maior parte dos casos, na agricultura familiar (IBAM, 2004).

Ao analisar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2004, ORTEGA (2008) destaca que, ainda que a população rural fosse inferior à urbana, a prevalência de insegurança alimentar e nutricional (IA) moderada ou grave<sup>14</sup>, em

---

<sup>13</sup> O MESA, foi um ministério de curta duração, criado em 1º de janeiro de 2003 (Medida Provisória nº 103 de 1º/1/2003, depois transformada na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003) e chefiado apenas pelo então Ministro José Graziano da Silva (primeiro brasileiro eleito, em junho do ano de 2011, como Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO). Entre as competências deste Ministério estavam a formulação e coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional, assim como promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição. Com sua extinção, suas competências passaram para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O MDS foi formado, em janeiro de 2004, a partir da fusão dos Ministérios da Assistência Social (MAS), do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, até então vinculada diretamente à Presidência da República.

<sup>14</sup> De acordo com a PNAD (2004), um domicílio com insegurança alimentar é um domicílio em que, no período de referência dos últimos três meses, ocorreu pelo menos uma das quatro seguintes situações: a) um ou mais moradores ficaram preocupados por não terem certeza de que os alimentos de que dispunham durassem até que fosse possível comprar ou receber mais comida que constituía a sua alimentação habitual; b) a comida disponível para os moradores acabou antes que tivessem dinheiro para comprar mais alimentos c) os moradores da unidade domiciliar ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada; d) os

termos percentuais, era maior nos domicílios das áreas rurais. Enquanto nos domicílios da área urbana 11,4% apresentaram uma situação de insegurança alimentar moderada e 6% uma situação de insegurança alimentar grave, no domicílios do meio rural a condição de insegurança alimentar moderada foi estimada em 17% dos domicílios, enquanto a situação de insegurança alimentar grave se caracterizou como realidade de 9% dos domicílios.

De acordo com os dados da PNAD 2004/2009, publicados em 2010, verifica-se que, novamente, a área rural apresentou prevalências domiciliares de insegurança alimentar superiores aos verificados na área urbana. Enquanto 6,2% e 4,6% dos domicílios da área urbana tinham moradores em situação de IA moderada e grave, respectivamente, na área rural, as proporções foram de 8,6% e 7,0%. Nos domicílios particulares urbanos em IA grave viviam 5,3% da população urbana, enquanto nos rurais viviam 8,4% da população rural. Para os domicílios em IA moderada, as prevalências das pessoas foram de 6,9% na área urbana e 10,1% na rural.

Em relação a 2004, houve queda na proporção de domicílios em situação de IA grave e moderada tanto na área urbana quanto na rural. Entre 2004 e 2009, a redução da proporção de domicílios com moradores em situação de IA caiu na área urbana (de 33,3% para 29,4%) e na rural (de 43,6% para 35,1%).

Para ORTEGA (2008), essa realidade de expressivo percentual de IA verificado no meio rural teria sido o motivo que levou o MDS, assim como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), à constituírem arranjos socioprodutivos rurais, por meio dos CONSADs e dos Territórios Rurais, e mais recentemente com os Territórios da Cidadania.

Atualmente, os CONSADs são áreas reconhecidas pelo MDS como territórios que apresentam algum nível de identidade e coesão social, cultural e territorial, além de serem constituídos por municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), pequena população, com perfil rural, com grandes carências infra-estruturais, e cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar.

No entanto, na definição dada por FRANCA (2003), o CONSAD foi concebido para cumprir um papel de agente institucional encarregado de possibilitar a articulação microrregional de pequenos municípios que precisavam de um instrumento que possibilitasse

---

moradores da unidade domiciliar comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou.

a gestão integrada e compartilhada de recursos disponíveis na região, bem como a racionalização do uso destes recursos.

De fato, o termo CONSAD é utilizado pelo MDS, ora para identificar áreas geográficas prioritárias para implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ora para identificar as organizações existentes nestes territórios, tendo em vista que, diante da identificação de áreas de interesse para priorização da implementação de políticas, o MDS estimulou a criação de associações que pudessem representar estes aglomerados de municípios. Os detalhes serão esclarecidos a seguir.

Na proposta apresentada ao MDS pelo IBAM (FRANCA, 2003), foram identificadas 62 “potenciais CONSADs” em 66 microrregiões selecionadas, sendo 10 CONSADs na Região Norte, 24 na Região Nordeste, 8 na Região Centro-Oeste, 10 na Região Sudeste e outros 10 na Região Sul, conforme detalhado nos **ANEXOS 8 e 9**.

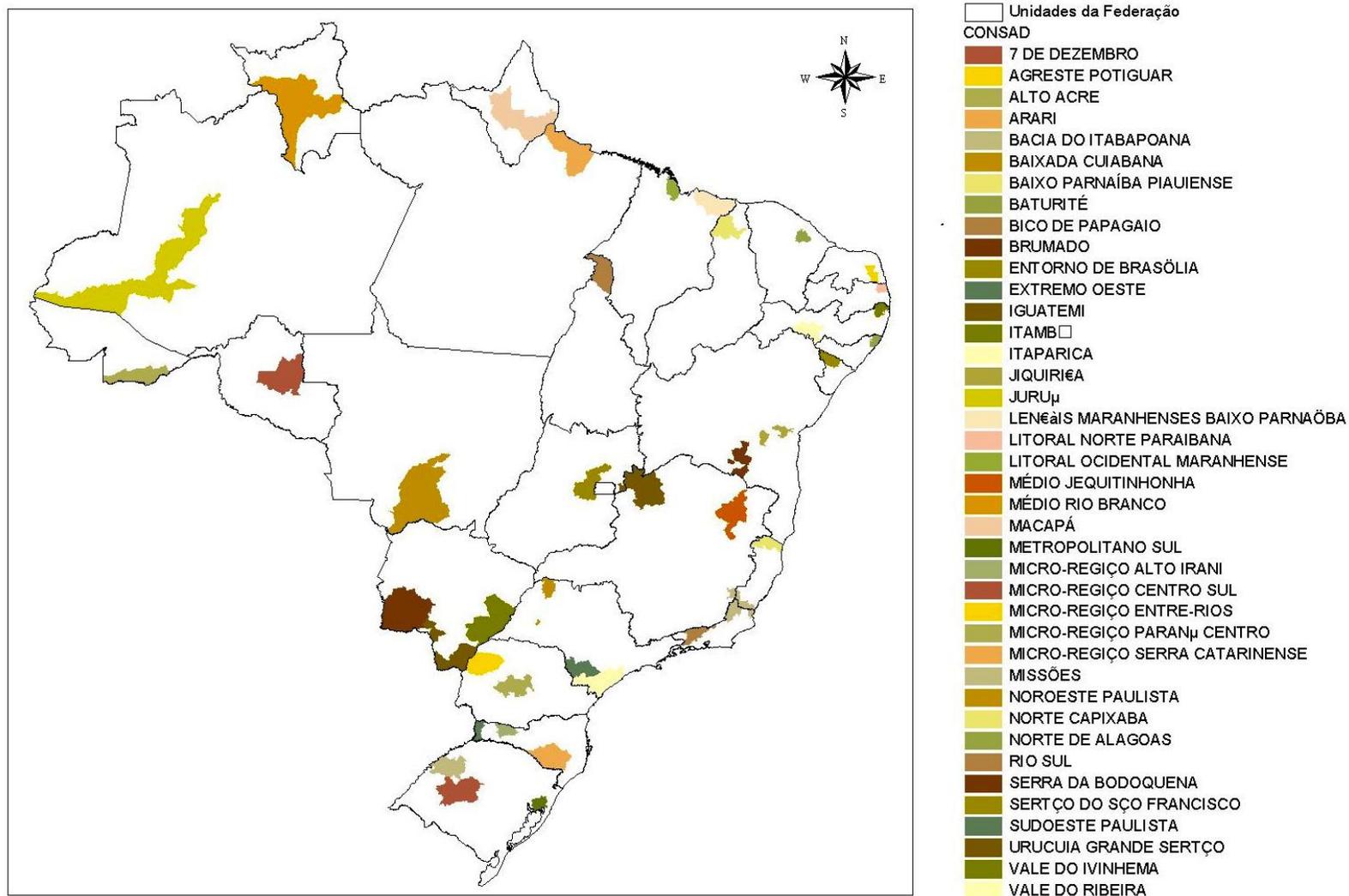
Ainda de acordo com FRANCA (2003), o grupo alvo de municípios apresentados ao MDS, abrangia aqueles que integravam o Programa Comunidade Ativa e o Programa Comunidade Solidária<sup>15</sup>, e que possuíam Plano Municipal de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (PMDLIS), os quais àquela ocasião totalizavam 1.258 municípios em todo o território nacional. Mesmo assim, as informações municipais incluídas na base de dados apresentadas pelo IBAM ao MDS, abrangia a totalidade dos municípios brasileiros.

Embora o estudo de FRANCA (2003) tenha identificado 66 áreas com potencial para se organizarem sob a forma de consórcios, voltados para implementar políticas de segurança alimentar e nutricional; atualmente estão constituídos 40 CONSADs no Brasil, detalhados no **ANEXO 10** e representados na **FIGURA 1**, que congregam um total de 585 municípios e que são ocupados por uma população de aproximadamente 11,2 milhões de pessoas.

---

<sup>15</sup> Conforme já esclarecido anteriormente, o Programa Comunidade Solidária foi criado no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de “*coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza*”. Em 1999, o Programa Comunidade Solidária foi transformado no Programa Comunidade Ativa, que implementava uma estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), privilegiando a participação da população local, a qual deveria definir suas prioridades por meio de um plano elaborado de forma participativa. De acordo com TAKAGI (2006), o Programa Comunidade Ativa aprofundou seu caráter localizado e de maior atuação da comunidade local, em detrimento do papel do Estado. Para a autora, o Programa era uma tentativa de que os programas sociais fossem focalizados e fortalecidos apenas nos municípios com menor IDH. Para mais detalhes sobre os municípios que compunham o Programa Comunidade Ativa, sugere-se leitura da **Resolução nº 1, de 20 de junho de 2001** da Presidência da República / Casa Civil - Programa Comunidade Solidária Secretaria Executiva (disponível no Diário Oficial da União de 26/06/2001, seção 1, p. 04).

**Figura 1. Mapa com a distribuição dos Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSADs) no Brasil.**



Fonte: MDS, 2011.

Estes CONSADs estão distribuídos nas cinco Regiões Brasileiras, conforme apresentado a seguir.

Os 7 CONSADs existentes na Região Norte são os que apresentam maior fragilidade, tendo em vista que as extensas distâncias entre os municípios imponham dificuldades para que os representantes do Fórum se reúnam. São eles: CONSAD 7 de Setembro (RO); CONSAD Alto Acre (AC); CONSAD Arari (PA); CONSAD Bico do Papagaio (TO); CONSAD Juruá (AM); CONSAD Macapá (AP); CONSAD Médio Rio Branco (RR).

A Região Nordeste é a que apresenta a maior quantidade de CONSADs, quais sejam: CONSAD Agreste Potiguar (RN); CONSAD Baixo Parnaíba Piauiense (PI); CONSAD Baturité (CE); CONSAD Brumado (BA); CONSAD Itambé (PE); CONSAD Itaparica (PE); CONSAD Jiquiriçá (BA); CONSAD Litoral Norte Paraibano (PB); CONSAD Litoral Ocidental Maranhense (MA); CONSAD Lençóis Maranhenses (MA); CONSAD Norte de Alagoas (AL); CONSAD Sertão do São Francisco (SE).

Na Região Centro-Oeste são identificados 5 destes consórcios, dos quais os dois primeiros, destacados a seguir, situados no MS fazem divisa com o Paraguai: CONSAD Serra da Bodoquena (MS); CONSAD Iguatemi (MS); CONSAD Baixada Cuiabana (MT); CONSAD Entorno de Brasília (GO); e CONSAD Vale do Ivinhema (MS).

Na Região Sudeste existem 8 consórcios, dos quais 1 pode ser classificado como interestadual, tendo em vista que é formado por municípios de três diferentes Unidades da Federação (MG, ES e RJ). São eles: CONSAD Bacia do Itabapoana (MG, ES, RJ); CONSAD Rio Sul (RJ); CONSAD Médio Jequitinhonha (MG); CONSAD Urucuia Grande Sertão (MG); CONSAD Noroeste Paulista (SP); CONSAD Sudoeste Paulista (SP); e CONSAD Vale do Ribeira (SP); CONSAD Norte Capixaba (ES).

Finalmente, na Região Sul do país são identificados 8 CONSADs, dos quais um, o CONSAD Extremo Oeste Catarinense (SC), é o primeiro CONSAD a se transformar em um consórcio público, conforme as novas regras da Legislação brasileira de consórcios. Os demais CONSADs desta região são: CONSAD Alto Irani (SC); CONSAD Serra Catarinense (SC); CONSAD Metropolitano Sul (RS); CONSAD Missões (RS); CONSAD Paraná Centro (PR); CONSAD Centro Sul (RS); CONSAD Entre-Rios (PR).

Atualmente os CONSADs estão presentes nos 26 estados da Federação, não havendo este tipo de consorciamento apenas no Distrito Federal.

A distribuição destes Consórcios pelo país não é muito homogênea, tendo em vista que, proporcionalmente à quantidade de Unidades Federativas (UF), a Região Sul é a que concentra a maior quantidade de CONSADs, seguida pela Região Sudeste, que apresenta

uma média de 2 CONSADs por UF (**Quadro 1**). Provavelmente, a maior capacidade de organização e articulação entre os municípios nas regiões Sul e Sudeste explique esta situação.

**Quadro 1. Média da Distribuição de CONSADs por Região:**

Região	Qtde de UF (A)	Qtde de CONSAD (B)	Média (A)/(B)
Sul	3	8	2,7
Sudeste	4	8	2,0
Centro-Oeste	3	5	1,7
Nordeste	9	12	1,3
Norte	7	7	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>40</b>	<b>1,5</b>

Fonte: DEPAD/SESAN/MDS (dados da pesquisa).

Ao analisar a composição dos 40 CONSADs constituídos até o momento, verifica-se que na maioria deles, ou 47,5% destes Consórcios, é composta por uma quantidade de 10 a 19 municípios. A segunda maior incidência é de CONSADs formados por 3 a 9 municípios (30%). Outros 22,5% são compostos por uma quantidade entre 21 a 33 municípios.

ORTEGA (2008), apresenta critérios que teriam sido adotados pelo MDS para a seleção destes 40 CONSADs, sobre os quais serão destacados apenas dois: a intenção de estimular a constituição de 1 CONSAD por Estado da União; e a prioridade para os estados que possuíam, na ocasião, o maior número de municípios com Cartão Alimentação do Programa Fome Zero<sup>16</sup>.

A intenção inicial do MDS era iniciar o estímulo ao consorciamento nestes 40 territórios e depois, ano a ano, expandir esta proposta para as demais regiões identificadas no estudo apresentado por FRANCA (2003) ao MDS. No entanto, em função de todas as dificuldades que serão explicitadas à seguir, o estímulo à constituição de novos CONSADs não foi promovido pelo Ministério.

O CONSAD, enquanto institucionalidade, tinha como objetivo, tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local, visando prioritariamente integrar na esfera de produção,

<sup>16</sup> O Programa Cartão Alimentação (PCA), ou Programa Nacional de Acesso à Alimentação, era um programa de transferência de renda, que foi instituído no Governo Lula, pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. O público-alvo eram famílias com renda entre R\$ 50,01 e R\$100, 00, sem crianças ou adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos. O PCA absorveu os beneficiários do Programa Bolsa-Renda (Governo Fernando Henrique Cardoso).

comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que vive em condições precárias de alimentação (IBAM, 2004).

Nesta perspectiva, para representar esses territórios prioritários, foram constituídas associações civis, sem fins lucrativos, que contam com a participação de representantes da sociedade civil e do poder público, e que viabilizam ações conjuntas baseadas na cooperação entre entes públicos e privados.

## 2.1 ORGANIZAÇÃO DOS CONSADS

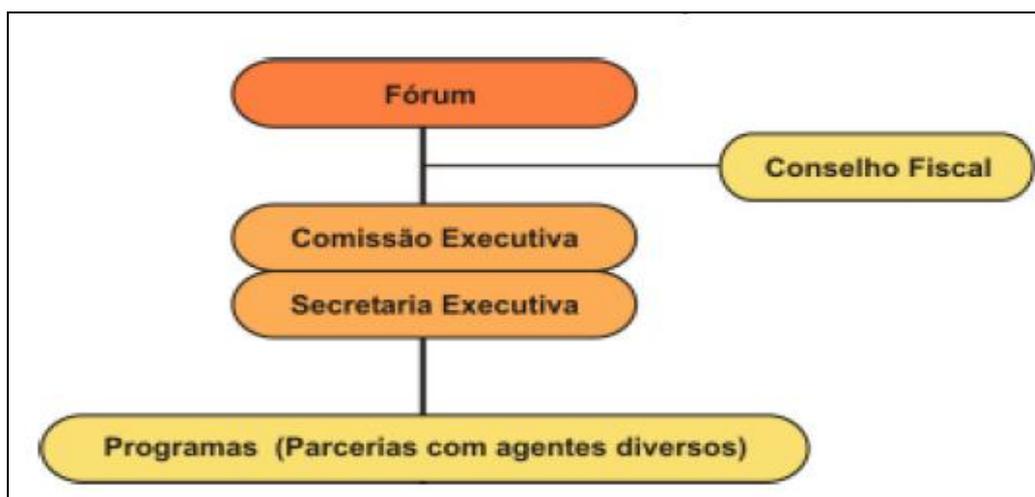
Para tornar possível a compreensão sobre a estrutura e funcionamento dos CONSADs serão resgatados, a seguir, os “parâmetros básicos” que orientaram a construção de um referencial comum mínimo de organização e funcionamento dos CONSADs, registrados no *Guia do CONSAD: Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local* apresentado ao MDS, pelo IBAM (IBAM, 2004, p. 14).

As diretrizes apresentadas no Guia tinham o objetivo de orientar o processo de implantação dos CONSADs.

No que diz respeito à estrutura decisória dos CONSADs, a orientação apresentada pelo IBAM era que houvesse uma estrutura mínima de instâncias que caracterizassem as diferentes naturezas e graus de responsabilidade a serem assumidos em sua atuação.

Para tanto, foram propostos quatro estruturas básicas, detalhadas na **Figura 2**, a saber: uma de nível deliberativo máximo e com ampla participação dos diferentes segmentos sociais e econômicos atuantes no território, denominada Fórum; uma de nível decisório gerencial, com dimensões menores que a do Fórum, e com o objetivo de dar agilidade à gestão participativa das ações do CONSAD e para a qual os seus componentes deveriam ter um perfil mais voltado para operacionalização das atividades do Consórcio (denominada Comissão Executiva); uma de nível operacional, denominada Secretaria Executiva, que contaria com um Secretário que seria responsável por gerenciar as ações que possibilitem o funcionamento cotidiano do CONSAD e que seria contratado diretamente pelo Consórcio ou seria cedido por Prefeituras que o integrasse; e por fim, uma estrutura para acompanhamento de contas (Conselho Fiscal), que seria responsável pela preservação da transparência das ações do CONSAD.

**Figura 2. Modelo de referência da Estrutura Organizacional do CONSAD.**



Fonte: IBAM, 2004.

Estava prevista ainda, como mais uma estrutura acessória ao Consórcio, a possibilidade de formação de Comissões Técnicas que corresponderiam às ações ou programas específicos articulados nos Planos de Ação<sup>17</sup> dos CONSADs.

Os critérios de representação das instâncias que compõem o CONSAD foram balizados pelo critério de representação majoritária de entes privados e pelo pluralismo, ou seja, assegurar que todos os atores sociais do território estivessem legitimamente representados no processo de tomada de decisão que os afetassem.

Neste contexto, foi definido que as decisões do CONSAD só poderiam ser tomadas com representação, com direito a voto, de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do poder público.

Em termos quantitativos, foi estipulado que o órgão de deliberação máxima (Fórum) seria composto por até seis representantes de cada um dos municípios que integrassem aquele CONSAD, sendo que deste total, um a dois seriam representantes de entes públicos municipais (Prefeitura, Câmara de Vereadores) e três a quatro seriam representantes de entes privados.

No que dizia respeito à representação estadual (entes públicos estaduais), esta deveria ocorrer na proporção de um representante estadual para cada seis municípios integrantes do CONSAD, observando-se o mínimo de um e o máximo de seis pessoas. No

<sup>17</sup> O Plano de Ação é um documento resultante de um processo de planejamento estratégico realizado no território e objetiva organizar e orientar a atuação de cada um dos CONSAD.

entanto, de modo geral, atualmente a participação do Governo Estadual nos CONSADs é baixa.

Esta estrutura proposta tinha o objetivo de garantir o estreito relacionamento entre órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil do território.

A metodologia de implantação dos CONSADs previa a realização de amplo processo de mobilização, planejamento e consolidação, conforme simplificado a seguir.

Fase I – Sensibilização e Mobilização: na qual sociedade local, poder público e sociedade civil, foram convidados e motivados para a proposta de formação dos CONSADs. Esta fase incluiu a definição das equipes municipais de mobilização e a indicação dos representantes municipais do CONSAD para as assembléias do Fórum.

Os CONSADs têm por órgão deliberativo máximo os seus Fóruns, formados pela reunião dos associados, obedecida a proporção de dois representantes de entes privados para cada representante do Poder Público Municipal. O Fórum é a instância responsável por traçar a política de atuação do CONSAD, definindo as ações prioritárias a serem desenvolvidas

Fase II – Implantação: quando os CONSADs foram efetivamente implantados, adquirindo personalidade jurídica e um esboço do plano que nortearia a atuação do Consórcio, denominado Plano de Ação.

Fase III – Consolidação: etapa que culmina com a pactuação do Plano de Ação. Também é um momento de legitimação das instâncias participativas municipais e é quando se inicia o acompanhamento e assessoria à implementação das ações previstas no Plano de Ação.

Em todos os territórios, estas fases foram coordenadas pela equipe do MDS, com apoio de instituições denominadas de Entidades Implementadoras Regionais (EIRs), que ficaram responsáveis pela atuação *in loco* no processo de implantação dos Consórcios.

Após a realização de todo este trabalho, ao final do ano de 2006, a maioria dos CONSADs já estavam constituídos como associações civis, sem fins lucrativos, envolvendo 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil, entendidas como as organizações de direito privado e as organizações da sociedade, tais como: associações de produtores, de empresários, de comerciantes, entidades sociais, cooperativas, sindicatos, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, e outros.

A institucionalização dos CONSADs é um dos pontos que merece destaque, pois embora, muitos outros arranjos territoriais tenham se constituído por indução do Governo Federal, como os casos dos Territórios Rurais, sob coordenação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, mais recentemente, os Territórios da Cidadania, sob coordenação da Casa Civil; somente os

CONSADs tiveram como premissa a necessidade de constituição de uma personalidade jurídica que representasse o arranjo territorial constituído.

O Guia dos CONSADs definia que para garantir o respaldo legal necessário para que o CONSAD atuasse como um entidade de âmbito sub-regional e num esquema cooperativo entre entes públicos e privados, alguns procedimentos básicos deveriam ser observados: i) assinatura de um Acordo de Programa; ii) preparação e formalização de uma Associação Civil, sem fins lucrativos; iii) aprovação de leis que autorizassem a participação dos municípios nos CONSADs.

O Acordo de Programa seria o instrumento onde se estabeleceria o pacto de ação conjunta dos atores públicos e privados em prol do desenvolvimento de um determinado território. Este instrumento estabeleceria o compromisso com a criação de uma Associação Civil que adotaria a sigla CONSAD.

A criação das “leis autorizativas”, que deveriam ser aprovadas pelas respectivas Câmaras Legislativas, tinham o objetivo de formalizar o engajamento das Prefeituras e do Governo Estadual no CONSAD e de garantir o aporte de recursos financeiros dos integrantes do Consórcio criado. Estes recursos serviriam para garantir o funcionamento do apoio logístico e operacional às ações do CONSAD.

Sobre este assunto, cabe registrar que, de fato, antes da aprovação da legislação que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos (Lei 11.105/2005 e Decreto 6.010/2007), os municípios interessados em atuar de forma consorciada, só podiam fazê-lo por meio da criação de associações sem fins lucrativos.

No entanto, ao se constituírem como associações civis sem fins lucrativos, portanto, pessoas jurídicas de direito privado, os territórios CONSAD têm enfrentado dificuldades no que diz respeito à viabilização de projetos estruturantes, de âmbito territorial, uma vez que os recursos financeiros colocados à disposição dos territórios pela União, acabam sendo repassados por meio de parcerias (convênios, contratos de repasse e outros) realizadas individualmente com cada um dos municípios que compõem o consórcio (PRADO *et al*, 2010) ou com parcerias firmadas com os Governos Estaduais.

## **2.2 RESULTADOS SOBRE A AVALIAÇÃO DOS CONSADs REALIZADA EM 2008.**

Com o intuito de possibilitar a identificação da situação atual destes 40 CONSADs espalhados pelo Brasil, serão apresentados a seguir os resultados obtidos pelo IBAM na “Avaliação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs”, realizada em 2008 (IBAM, 2008).

A referida avaliação foi realizada sob duas frentes: i) duas pesquisas quantitativas, realizada por meio da utilização de numa plataforma *tecnológica on-line* denominada *Zoomerang*; e ii) uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, que não será objeto de análise nesta pesquisa.

As pesquisas quantitativas<sup>18</sup>, realizadas entre junho a julho de 2008, tinham dois objetivos distintos e, portanto, foram utilizados dois questionários diferentes. Um para avaliar o desempenho dos CONSADs considerando três dimensões de análise – institucional; alimentar e nutricional; territorial e socioeconômica, denominada pelo IBAM de “Pesquisa de Avaliação dos CONSAD”; e outro, que também não será objeto de análise nesta pesquisa, para avaliar projetos em andamento em áreas de CONSAD, chamado “Pesquisa de Projetos”.

Embora os dados apresentados a seguir, tenham como fonte a pesquisa realizada pelo IBAM, a interpretação dos dados é de total responsabilidade da autora desta pesquisa.

Apenas alguns dados da pesquisa realizada pelo IBAM (2008), aqueles que dialogavam mais diretamente com debate ora apresentado, serão destacados neste trabalho.

### 2.2.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Ao avaliar a estrutura organizacional dos CONSADs, a pesquisa apresenta que mais da metade dos Consórcios, ou seja, 52,6% dos CONSADs respondentes declararam que possuíam uma estrutura com os três primeiros níveis de organização (Fórum, Comissão Executiva e Secretaria Executiva). Outros 10,5% dos CONSADs declaram que possuíam os 5 níveis de estrutura organizacional proposto pelo IBAM (2004), quais seja: Fórum, Comissão Executiva, Secretaria Executiva, Conselho Fiscal e Comissões Técnicas. Apenas 2,6% declararam que possuíam somente o primeiro nível da estrutura.

Este resultado indicaria que a maior parte destes CONSADs mantinham, pelo menos até o ano de 2008, a estrutura mais complexa proposta e, portanto, mantinham sua estrutura em funcionamento.

---

<sup>18</sup> As pesquisas quantitativas foram aplicadas aos 40 CONSADs (1 respondente por CONSAD) e tiveram um índice de 95% de retorno (IBAM, 2008, p.30).

## 2.2.2 REPRESENTAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO CONSAD

No que se refere à participação de representantes do poder público no CONSAD, a pesquisa avaliou três aspectos: frequência, presença nas reuniões e grau de comprometimento com as atividades do Consórcio.

Os resultados demonstram que parte considerável dos respondentes classifica como “boa” a participação deste segmento, ou seja, 47% avaliam a frequência do poder público como boa, 51% avaliam como boa a presença do poder público nas reuniões e 45% avaliam o grau de comprometimento do poder público com as atividades do Consórcio, igualmente, como boa.

Considerando que a participação do poder público nos CONSADs, poder ser traduzida como “participação dos prefeitos” ou seus representantes, os resultados mencionado acima poderiam indicar que as prefeituras participavam do dia-a-dia destes consórcios.

No entanto, o que causa curiosidade é que quando perguntados sobre a quantidade de municípios que efetivamente repassam as contribuições financeiras aos CONSADs, apenas 10% dos respondentes informaram que todos os municípios contribuem com o CONSAD e 45% declaram que nenhum município contribui. Os demais entrevistados (45%) indicam que apenas alguns municípios integrantes do CONSAD contribuem com o repasse de recursos financeiros.

Assim, considerando que o engajamento efetivo das prefeituras deveria ser demonstrado por meio do aporte financeiro – conforme pactuado na época da criação destes consórcios, estas respostas conflitantes ilustram bem o quadro atual dos 40 CONSADs constituídos, sob a égide do direito privado, que recebem pouca ou nenhuma contribuição financeira por parte das prefeituras que os integram, uma vez que este repasse não é obrigatório, embora a maioria destes municípios tenha aprovado as tais “lei autorizativas” que permitiam a contribuição financeira ao CONSAD.

Sobre o critério utilizado para cálculo da contribuição financeira - quando realizada pelos municípios integrantes dos CONSADs, a pesquisa demonstrou que os dois mais utilizados pelas prefeituras são: aporte de valor fixo (42,1%) e aporte de um percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>19</sup> (21,1%), conforme ilustrado no **Gráfico 1**.

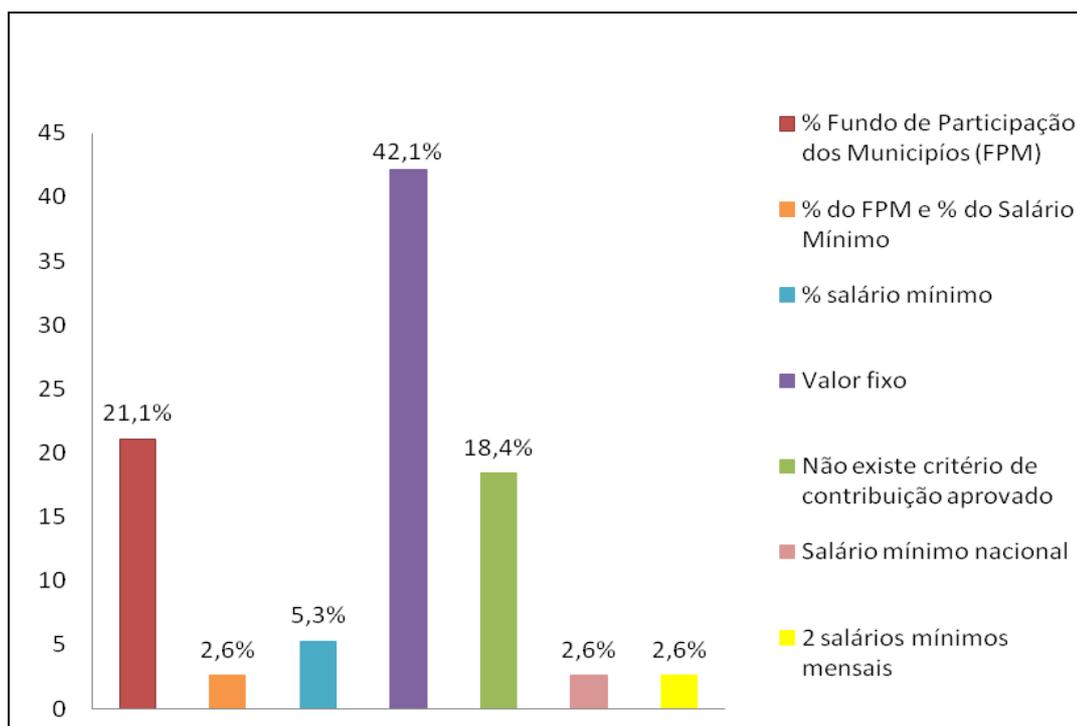
---

<sup>19</sup> O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional (Constituição Federal, art. 159, I, b) e a distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo o número de habitantes de cada município. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos, com o propósito de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

Sobre este assunto, cabe, mais uma vez, resgatar a proposta apresentada ao MDS pelo IBAM (2004), na qual estava expresso que as cotas a serem pagas por cada uma das prefeituras integrantes dos CONSADs, teriam o mesmo valor percentual e seriam calculadas em relação à receita do FPM.

Portanto, embora outras formas de contribuição não tenham sido previstas no modelo utilizado pelo MDS, na prática, as prefeituras acabaram encontrando outras alternativas, que seriam menos onerosas aos seus cofres.

**Gráfico 1 – Critério de contribuição financeira das prefeituras ao CONSAD**



Fonte: IBAM, 2008.

### 2.2.3 REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSAD

Quanto à participação da Sociedade Civil, os mesmos aspectos foram avaliados: frequência, presença nas reuniões e grau de comprometimento com as atividades do Consórcio.

O resultado demonstrou que o conceito “bom”, mais uma vez, foi o mais frequente nas respostas dadas, indicando que, para 58% dos respondentes os representantes da sociedade civil têm uma boa frequência nas reuniões, para 43% dos respondentes a presença dos representantes da sociedade civil nas reuniões é boa e para 46% dos respondentes os representantes da sociedade civil têm um bom comprometimento com as atividades do Consórcio.

## 2.2.4 LOCAL DE FUNCIONAMENTO DOS CONSADS E INFRAESTRUTURA DISPONÍVEL

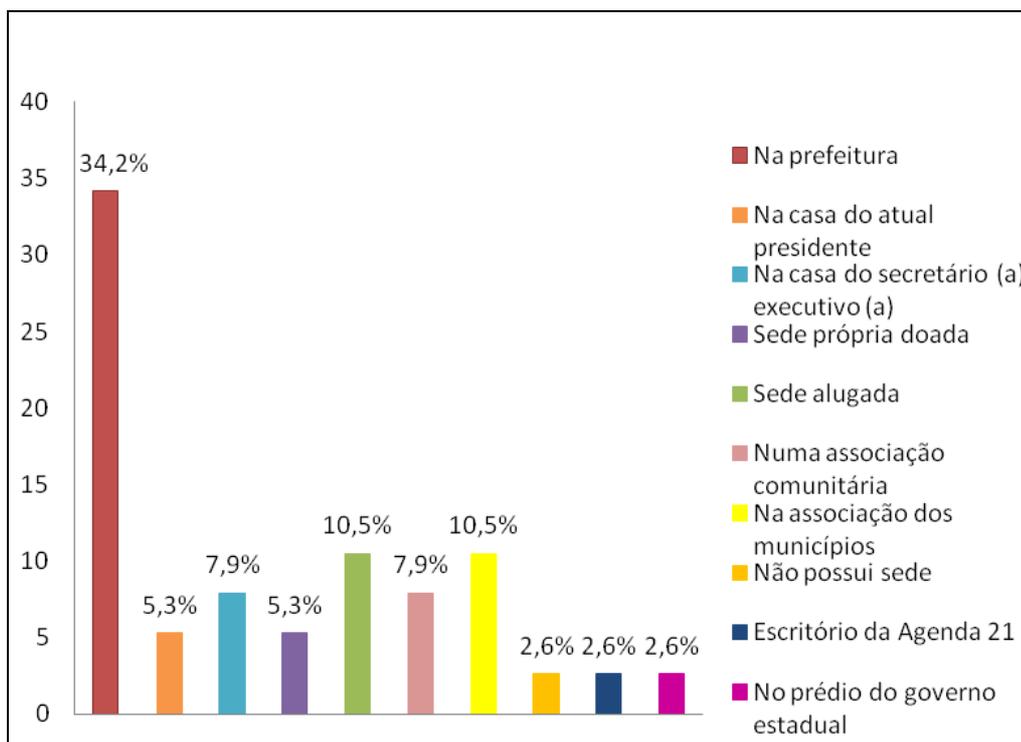
Sobre o local de funcionamento, 34,2% dos respondentes informam que o CONSAD funciona nas dependências da Prefeitura, o que poderia indicar grande dependência dos CONSADs na manutenção de uma boa relação com os representantes do governo municipal.

As próximas respostas com maior ocorrência são que o CONSAD funciona em sede alugada (10,5%) ou na Associação de Municípios(10,5%). Apenas 5,3% dos entrevistados declararam que o CONSAD possui sede própria doada.

Conforme apontado no **Gráfico 2**, os CONSADs encontraram, ainda, várias outras alternativas para instalarem sua sede, tais como: casa do presidente do CONSAD, casa do secretário executivo do CONSAD, escritório da agenda 21, prédio do governo estadual. Outros 2,6% dos entrevistados informam que o CONSAD não possui sede.

Avalia-se que nos casos em que o CONSAD informou manter sede na casa do presidente do CONSAD e casa do secretário executivo do CONSAD, 13, 2% das respostas, também demonstraria fragilidade no seu funcionamento, dada a ausência do seu local adequado para funcionamento.

**Gráfico 2 – Local de funcionamento dos CONSADs. Resultado da pesquisa no ano de 2008.**



Fonte: IBAM, 2008.

De acordo com os resultados da pesquisa realizada pelo IBAM (2008), quando foram solicitados à informar sobre a infra-estrutura que dispõem, mais da metade dos respondentes informaram que o CONSAD tem acesso à telefone, fax e computador com a acesso à internet.

Ao avaliarem a infra-estrutura da qual os CONSADs dispõem (instalações, mobiliário, locomoção, meios de deslocamento até a sede, equipamentos como telefone, fax, computador, internet, entre outros, e recursos humanos, considerando serviços de secretaria e limpeza) os respondentes utilizaram com maior frequência as marcações “excelente” e “bom” cujo somatório, em todos estes itens, suplanta o somatório de “regular e “ruim”.

#### 2.2.5 DESPESAS COM DESLOCAMENTO

Considerando que a articulação dos municípios no CONSAD pressupõe a realização de reuniões entre os representantes do poder público e da sociedade civil que fazem parte do Fórum, instância máxima de deliberação; uma das questões relevantes apontadas nesta pesquisa, diz respeito ao custeio das despesas de deslocamento dos membros do Fórum.

No que diz respeito à participação dos representantes do poder público nas reuniões do Fórum não há nenhum aspecto financeiro que seja impeditivo para que ela se viabilize, tendo em vista que estes custos são de responsabilidade da própria prefeitura, que de modo geral apresentam disponibilidade para tal. No entanto, a participação de representantes da sociedade civil é sempre um complicador.

Para que as despesas com deslocamento dos representantes da sociedade civil se viabilize, os CONSADs precisam de recursos próprios, fruto da contribuição dos municípios que os integram; contudo, de acordo com o próprio dado da pesquisa do IBAM apresentado anteriormente (item 1.2.2), em 45% dos CONSADs pesquisados esse “fundo” não existe.

Sobre este ponto, o resultado apresentado pelo IBAM (2008) demonstra, ainda, que em 24 dos CONSADs pesquisados, a prefeitura assume o encargo de deslocamento dos participantes do Fórum, o que indicaria que nestes 24 CONSADs o poder público efetivamente demonstra interesse na atuação da entidade.

Em 22 dos CONSADs pesquisados o custo com deslocamento fica a cargo dos próprios membros do Consórcio e 10 entrevistados informam que é o próprio CONSAD paga estas despesas.

Como o relatório final da pesquisa do IBAM não explicita como estes dados foram agrupados, sendo assim, ao considerar que existem 40 CONSADs e que 61 respostas foram identificadas na **Tabela 1**, concluir-se-á que a “frequência” de respostas indicaria que

mais de uma resposta foram dadas pelos respondentes e distribuídas entre as categorias listadas na tabela.

**Tabela 1 – Frequência dos financiadores das despesas de deslocamento dos membros do Fórum.**

<b>Financiadores</b>	<b>Frequencia</b>
Prefeitura	24
Os próprios membros	22
CONSAD	10
Governo Federal	2
Sindicato	1
Governo Estadual	1
Organização Não-Governamental	1
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>

Fonte: IBAM, 2008.

De qualquer forma, como a frequência de respostas indica que o maior financiador das despesas com deslocamento é a prefeitura e o segundo maior são os próprios membros do Fórum, este dados permitiria a interpretação de que a participação dos membros na instância máxima de deliberação do CONSAD é dependente da prefeitura e quando ela não ocorre, os interessados financiam as despesas com recursos próprios.

#### 2.2.6 ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA CONSAD

Para avaliar a percepção dos respondentes sobre a abrangência do Programa CONSAD, foi realizada pelo IBAM a seguinte pergunta “Você considera que o CONSAD tem sido: um instrumento tanto de Segurança Alimentar e Nutricional quanto de Desenvolvimento Local; um instrumento apenas de Segurança Alimentar e Nutricional; um instrumento apenas de Desenvolvimento Local; ou não tem sido instrumento nem de Segurança Alimentar nem de Desenvolvimento Local.

Neste caso, 71,1% dos respondentes percebem os CONSADs como instrumento tanto de segurança alimentar e nutricional quanto de desenvolvimento local, o que significaria que o propósito inicial do Programa foi cumprido.

No entanto, ao serem perguntados se os CONSADs estariam, de fato, atingindo as finalidades para as quais haviam sido criados, as respostas obtidas informaram que: para 59% dos respondentes as finalidades não estão sendo atingidas em contraponto com 41% que acreditam que sim.

Assim, o que se poderia concluir é que para os entrevistados, embora o CONSAD tenha desempenhado o papel de promotor de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional para o território; na prática ele não tem conseguido realizar esta tarefa.

### 2.2.7 FORMATO JURÍDICO DOS CONSADS

A última pergunta realizada na Pesquisa de Avaliação dos CONSAD, abria espaço para que os respondentes registrassem aspectos relevantes não contemplados nas perguntas realizadas.

De acordo com o relatório do resultado da pesquisa (IBAM, 2008, p. 63), os comentários para esta pergunta abrangeram três áreas principais: solicitação de maior apoio do MDS aos CONSADS; demonstração de preocupação com aspectos relacionados ao formato jurídico dos CONSADS; e outros.

Nos que diz respeito ao formato jurídico dos CONSADS, de acordo com a pesquisa, os respondentes demonstraram preocupação com este aspecto, mencionando a necessidade de mudança do formato jurídico dos CONSADS para Consórcio Público, ou outras modalidades.

## **2.3 A AÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONSÓRCIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL SOB RESPONSABILIDADE DO MDS**

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS tem por atribuição principal garantir o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para uma vida saudável, bem como de garantir o acesso à água de qualidade.

Para tanto, esta Secretaria é responsável pelo desenvolvimento de programas, projetos e ações de produção e distribuição de alimentos, de acesso à água, de apoio e incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional, de educação alimentar e nutricional e outros voltados a populações específicas, contribuindo assim para o conjunto da estratégia FOME ZERO.

Sob supervisão direta do antigo Departamento de Apoio a Projetos Especiais (DAPE) e atual Departamento de Promoção de Alimentação Adequada (DEPAD)<sup>20</sup>, a SESAN coordena, desde 2003, a implementação de ações em territórios CONSAD, identificados como parte integrante da estratégia do MDS no fortalecimento e ampliação das ações de

---

<sup>20</sup> Entre outubro do ano de 2009 e janeiro de 2010, a estrutura do MDS passou por uma reestruturação, regulamentada pela Lei nº 12.083, de 29 de outubro de 2009 e Decreto nº 7.079, de 26 de janeiro de 2010.

segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local nas áreas de maior necessidade no país.

Vale ressaltar, contudo, que até o ano de 2007 esta iniciativa de governo de promover investimentos, por meio de repasses de recursos para apoio a ações (projetos) de combate à pobreza em territórios de CONSAD, não contava com uma dotação orçamentária própria para viabilização destes projetos. Desta forma, os projetos eram apoiados com uma pequena parcela do montante de recursos disponíveis na ação *Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias* (ação 08.306.1049.8894) executada pelo MDS.

Apenas a partir do exercício de 2008, com a aprovação do Plano Plurianual do Governo Federal para o período 2008-2011, o apoio aos Territórios CONSAD tornou-se uma Ação Orçamentária específica do PPA.

A ação *Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local* (08.306.1049.8506) inaugurou, portanto, uma fase na qual deixava de ser apenas uma estratégia de desenvolvimento territorial sem maior relevância no contexto das políticas sociais implementadas pelo MDS, para ser, de fato, uma ação de governo.

No entanto, mesmo após a inserção da ação orçamentária CONSAD no PPA, a descentralização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) para áreas de CONSAD, raramente é realizada sob a forma de convênios firmados diretamente com as associações civis sem fins lucrativos criadas pelos CONSADs.

De modo geral, as parcerias realizadas pelo DEPAD ocorrem por meio de convênios firmados com órgão da administração direta e indireta estadual ou com prefeituras municipais. Este quadro deve-se ao fato de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>21</sup> brasileira, publicada anualmente, impossibilita a alocação de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, com menos de 3 três anos de funcionamento regular, ou seja com inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Considerando que a maioria dos CONSADs somente concluíram o cadastramento no CNPJ no ano de 2006, eles só teriam três anos de regular funcionamento, nos termos da LDO, a partir de 2009.

Em função das dificuldades observadas pelo MDS na realização de parcerias diretas com as associações civis constituídas nos territórios CONSAD, diversas ações estimuladas pela SESAN nestes mesmos territórios que tinham como característica a

---

<sup>21</sup> De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO: compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual [LOA]; disporá sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

articulação entre dois ou mais municípios, apesar de serem durante todo o processo de discussão da proposta, articuladas no contexto de um território para o desenvolvimento de um sistema de organização da produção, beneficiamento e comercialização de produtos agro-alimentares, ao cabo, só podiam ser implementadas por meio de convênios firmados entre cada um dos municípios envolvidos, ou, em último caso, por meio de um convênio firmado com o Governo do Estado onde estes municípios estavam situados.

No que diz respeito à efetiva implementação da PNSAN em territórios de CONSAD, a situação descrita anteriormente gera diversos problemas, dentre eles o fato de que quando uma única prefeitura municipal não consegue executar a parte que lhe coube em um projeto planejado para ser implantado de forma integrada para o desenvolvimento de todo um território, isso provoca a inviabilização de toda a ação, tendo em vista que a estruturação de uma cadeia (sistema) agroalimentar, ou seja, a implementação de todas as etapas do processo de produção, beneficiamento e comercialização dos produtos, foi interrompida.

Considerando que, para alguém que está fora do MDS, a mensuração do esforço da atuação da SESAN em territórios CONSAD, entre os anos de 2003 a 2007, é imprecisa<sup>22</sup>, pois o orçamento utilizado para este fim era proveniente da já citada ação “guarda-chuva” *Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias*, um dos desafios desta pesquisa era possibilitar a mensuração do resultado da atuação do MDS junto a estes territórios neste período.

Desta forma, para que a intervenção da SESAN junto aos CONSADs fosse aqui apresentada de forma mais precisa, foram consultados todos os processos físicos relacionados aos convênios sob responsabilidade do DEPAD/MDS, firmados entre o MDS e Prefeituras Municipais ou Governos Estaduais que destacassem os territórios CONSAD como foco da ação.

O resultado deste esforço demonstrou que, entre os anos de 2004 e 2006, o DEPAD/MDS aplicou mais de R\$ 30 milhões em diferentes projetos que beneficiaram municípios situados em áreas de CONSADs. Estes projetos beneficiaram mais de 40.000 famílias residentes em área de CONSAD, conforme detalhado no **Quadro 2**.

---

<sup>22</sup> Ao afirmar que a mensuração da atuação da SESAN nos territórios CONSAD é imprecisa, leva-se em conta que qualquer consulta às bases de dados oficiais do Governo Federal (SIGPLAN, SIAFI, Portal da Transparência, etc.) não apresentaria informações suficientes a um interessado em saber que tipos de projetos foram financiados nestes municípios integrantes de CONSAD, qual o montante de recursos repassados, quantas famílias foram beneficiadas com estas intervenções, etc.

Os recursos investidos, a título de contrapartida, pelos parceiros do MDS nestes projetos (na maioria Governos Estaduais e Municipais), representam 14% dos mais de R\$ 37 milhões investidos nos 7 anos pesquisados.

**Quadro 2. Informações sobre o financiamento de projetos realizado pelo DEPAD/SESAN/MDS nos territórios denominados de CONSAD. Desembolso financeiro realizado, em Reais (R\$), entre 2004 e 2010 – Valores sem ajuste de inflação.**

Ano	R\$ Repassado MDS	R\$ Contrapartida (Gov. Estadual e Municipal)	R\$ Total Aplicado	Qtde de Convênios firmados	Famílias beneficiadas (*)	Ajuste da Moeda - IPCA, variação (%) (**)
2004	R\$4.307.081,49	R\$668.073,85	R\$4.975.155,34	11	9.981	-
2005	R\$5.095.352,96	R\$761.837,45	R\$5.857.190,45	14	8.415	5,69
2006	R\$3.154.712,86	R\$445.974,10	R\$3.600.686,96	81	10.560	3,14
2007	R\$5.869.810,48	R\$537.515,32	R\$6.407.325,60	109	8.071	4,46
2008	R\$4.639.288,51	R\$1.151.834,98	R\$5.791.123,49	10	1.275	5,9
2009	R\$2.795.419,50	R\$310.654,00	R\$3.106.073,50	1	450	4,31
2010	R\$6.480.936,79	R\$1.351.112,21	R\$7.832.049,00	5	2.140	5,91
<b>TOTAL</b>	<b>R\$32.342.602,59</b>	<b>R\$5.227.001,91</b>	<b>R\$37.569.604,34</b>	<b>231</b>	<b>40.892</b>	-

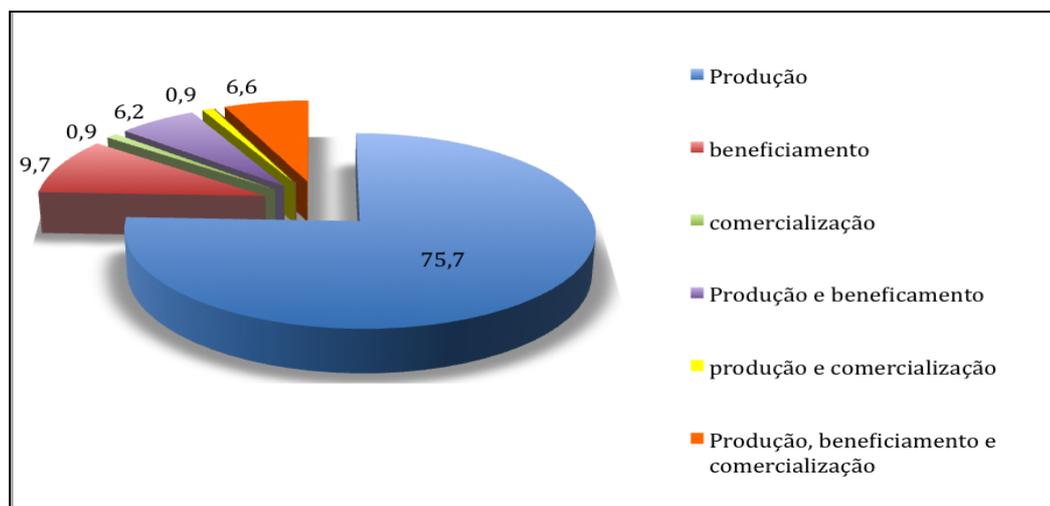
Fonte: DEPAD/SESAN/MDS (dados da pesquisa).

(\*) Quantitativo declarado nos projetos apresentados ao MDS, conforme documentação apensada aos processos consultados.

(\*\*) Cálculo da variação do índice da inflação do ano em relação ao ano anterior. Ano base 2004. Fonte: Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – IBGE.

Dos 231 projetos identificados, verificou-se, ainda, que 75,7% deles eram voltados exclusivamente ao apoio à produção de alimentos e apenas 6% apoiavam todas as fases de uma cadeia produtiva, ou seja, produção, beneficiamento e comercialização (**Gráfico 3**).

**Gráfico 3 – Tipificação dos projetos apoiados pelo DEPAD entre 2006 e 2010 quanto às etapas de uma cadeia produtiva – percentual identificado.**

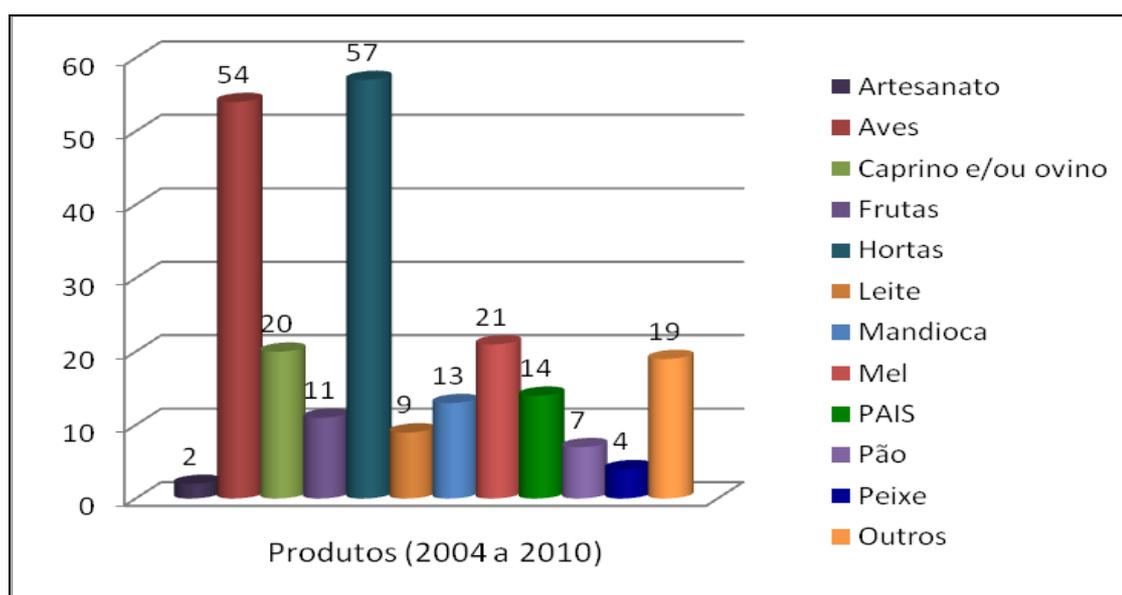


Fonte: DEPAD/SESAN/MDS (dados da pesquisa).

Esta constatação reforça o fato que a implantação de projetos que prevejam a estruturação de uma cadeia produtiva completa e que envolvam a articulação entre dois ou mais municípios é bastante inibida considerando todos os gargalos existentes.

Com relação ao tipo de projetos apoiados em áreas de CONSAD com recursos do DEPAD/SESAN/MDS, verificou-se uma grande presença de projetos voltados ao apoio da avicultura e da horticultura, conforme apresentado no **Gráfico 4**, o que poderia indicar a tendência de foco em ações menos complexas e , portanto, insuficientes para desencadear o processo de desenvolvimento dos territórios.

**Gráfico 4 – Perfil geral dos projetos apoiados pelo DEPAD entre 2004 e 2010.**



Fonte: DEPAD/SESAN/MDS (dados da pesquisa).

Julga-se importante mencionar que nos anos de 2004 e 2005, os projetos apoiados pelo DEPAD eram fruto de demandas espontâneas que chegavam ao Ministério, tendo em vista que não havia regras definidas sobre a priorização de repasse de recursos a estes territórios.

A partir do ano de 2006, no entanto, por força da Portaria MDS nº. 67, de 8 de março de 2006<sup>23</sup> (**ANEXO 11**), as parcerias firmadas eram obrigatoriamente selecionadas por meio de dois tipos de instrumentos: Editais de Seleção Pública e Editais de Justificativa.

Normalmente, os Editais de Seleção Pública no MDS são utilizados para convocar interessados a apresentarem propostas, conforme as regras determinadas no instrumento, ou

<sup>23</sup> A Portaria MDS nº. 67/2006 - publicada na seção 1 do DOU nº. 47, de 9 de março de 2006 - estabelece diretrizes e normas para a implementação dos programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional a cargo da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências.

seja, objetiva identificar o maior número de interessados em estabelecer uma determinada pareceria, além de ser norteado para selecionar as melhores propostas.

Os “Editais de Justificativa” são utilizados nos casos em que, devidamente justificado, não couber ou for desaconselhável a utilização de Edital de Seleção Pública e, da mesma forma, deverá ser publicado no Diário Oficial da União e no site do MDS, para conhecimento da população, com apresentação de justificativa resumida da inexistência de processo seletivo. De acordo com o parágrafo único do art. 10 e art. 11 da Portaria do MDS, o Edital de Justificativa terá prazo mínimo de 15 dias e deverá conter expressamente o direito a impugnação, devendo o processo aguardar sobrestado até o cumprimento do prazo ou ocorrência da resposta à impugnação.

Ao que tudo indica, os princípios estabelecidos na Portaria MDS nº. 67/2006 estão relacionados aos princípios de licitação determinados pela Lei 8.666/1993, portanto, registram o intuito de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Conforme detalhado no **Quadro 3**, dos sete editais específicos para CONSAD lançados pelo DEPAD/MDS, entre 2006 e 2010, três deles foram Editais de Justificativa, os outros quatro foram Editais de Seleção Pública.

**Quadro 3. Editais lançados pelo DEPAD específicos para CONSADs (2006 – 2010).**

Ano	Edital	Objeto	Qtde de Convênios (*)
2006	Edital de Seleção Pública SESAN/MDS nº. 01/2006	Apoiar projetos territoriais de Segurança Alimentar e Nutricional, com foco na formação de sistemas agro-alimentares nos territórios dos CONSADs.	81
2007	Edital de Seleção Pública SESAN/MDS nº. 05/2007	Apoiar projetos territoriais de Segurança Alimentar e Nutricional, com foco na formação de sistemas agro-alimentares nos territórios dos CONSADs.	109
2008	Edital de Seleção Pública SESAN/MDS nº. 11/2008,	Apoiar projetos de implantação de unidades de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS), em municípios localizados em Territórios dos CONSADs.	10
2009	Edital de Justificativa SESAN/MDS nº. 13/2009	Implantar Unidades de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS) nos municípios do CONSAD Agreste Potiguar/RN.	1
	Edital de Justificativa SESAN/MDS nº. 11/2009	Apoiar a estratégia de comercialização e transporte de produtos da agricultura familiar da região Extremo Oeste Catarinense - Consórcio Público Intermunicipal.	1 (**)
2010	Edital de Seleção Pública SESAN/MDS nº. 01/2010	Apoiar projetos de implantação de unidades de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS), em municípios localizados em Territórios dos CONSADs.	3
	Edital de Justificativa SESAN/MDS nº. 11/2010	Apoiar projetos de implantação de unidades de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS) nos municípios do território do CONSAD Baixada Cuiabana.	1

Fonte: DEPAD/SESAN/MDS (dados da pesquisa).

(\*) Quantidade de convênios celebrados em função do edital

(\*\*) Embora o Edital de Justificativa SESAN/MDS nº. 11/2009 tenha sido lançado em 2009, o convênio referente ao objeto deste edital somente foi firmado em 2010, em função das dificuldades enfrentadas com a área jurídica do Ministério que ainda não tinha acumulo suficiente sobre as regras para formalização de convênio com um Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito público. Acrescente-se, ainda, as dificuldades enfrentadas para cadastramento da proposta no Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), que naquele momento não tinha os campos necessários para cadastramento do consórcio público.

Em todos os Editais de Seleção Pública, específicos para CONSADs, lançados pelo MDS a partir do ano de 2006, havia a exigência de envio ao MDS da ata do Fórum do CONSAD que seria beneficiado com o projeto, indicando que a proposta havia sido avaliada e aprovada pela instância deliberativa máxima do território.

Certamente, esta exigência tinha o objetivo de manter o protagonismo dos Fóruns e impunha a necessidade de articulação entre o proponente do projeto (seja prefeitura municipal ou governo estadual) e o Fórum dos CONSADs, constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil. Avalia-se que esta exigência também era uma medida

tomada pelo MDS para, de alguma forma, atenuar as limitações impostas pela LDO para que os convênios fossem firmados diretamente com os CONSADs.

Feitas estas considerações sobre as distintas fases que o DEPAD/MDS passou no que diz respeito à seleção de propostas – fase 1, das demandas espontâneas e fase 2, das chamadas públicas – por meio de uma análise da distribuição dos projetos apoiados nas 5 regiões geográficas brasileiras poder-se-á concluir que na primeira fase havia uma distribuição mais equânime entre projetos apoiados entre as regiões, enquanto que na segunda fase, há uma concentração de apoio a projetos provenientes da Região Nordeste, conforme detalhado no **Quadro 4**.

**Quadro 4. Fases de seleção de propostas identificadas – análise da distribuição dos projetos apoiados em área de CONSAD por região geográfica, entre 2004-2005 e 2006-2010.**

Região	FASE 1 (2004-2005) Demandas espontâneas		FASE 2 (2006-2010) Chamadas Públicas		Total Geral
	Quantitativo	%	Quantitativo	%	
Nordeste	5	20%	111	54%	116
Sudeste	5	20%	38	18%	43
Sul	5	20%	26	13%	31
Centro-Oeste	6	24%	19	9%	25
Norte	4	16%	12	6%	16
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>206</b>	<b>100%</b>	<b>231</b>

Fonte: DEPAD/SESAN/MDS (dados da pesquisa).

Ao realizar o levantamento do montante de recursos financeiros aportados em CONSAD, por região geográfica (**Quadro 5**), verifica-se que, entre 2004 e 2010, a região Nordeste também foi a que recebeu a maior fatia de recursos, ou seja, mais de R\$ 13 milhões.

Este fato poderia ser explicado pela opção clara apresentadas nos editais de seleção de 2006 e 2007, que definiam que 30% dos recursos dos editais seriam distribuídos à Região Nordeste.

**Quadro 5 – Recursos financeiros, em Reais (R\$), aplicados pelo DEPAD/SESAN/MDS, por meio de projetos apoiados em área de CONSAD. Distribuição por região geográfica (2004 a 2010). Valores sem ajuste de inflação.**

Ano	R\$ Aplicado Região Sudeste	R\$ Aplicado Região Sul	R\$ Aplicado Região Centro-Oeste	R\$ Aplicado Região Norte	R\$ Aplicado Região Nordeste	R\$ Aplicado Total por ano	Ajuste da Moeda - IPCA, variação (%) (**)
2004	R\$0,00	R\$1.302.061,00	R\$1.553.596,24	R\$393.894,00	R\$1.057.530,25	R\$4.307.081,49	-
2005	R\$932.483,24	R\$257.046,88	R\$1.114.424,59	R\$1.444.787,43	R\$1.346.610,82	R\$5.095.352,96	5,69
2006	R\$766.346,80	R\$689.253,65	R\$207.522,00	R\$252.608,00	R\$1.238.982,41	R\$3.154.712,86	3,14
2007	R\$1.062.673,33	R\$526.124,34	R\$579.815,70	R\$975.574,00	R\$2.725.623,11	R\$5.869.810,48	4,46
2008	R\$974.912,76	R\$0,00	R\$559.449,95	R\$841.473,09	R\$2.263.452,71	R\$4.639.288,51	5,9
2009	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$2.795.419,50	R\$2.795.419,50	4,31
2010	R\$0,00	R\$1.300.078,35	R\$1.304.000,00	R\$1.559.902,04	R\$2.316.956,40	R\$6.480.936,79	5,91
<b>Total</b>	<b>R\$3.736.416,13</b>	<b>R\$4.074.564,22</b>	<b>R\$5.318.808,48</b>	<b>R\$5.468.238,56</b>	<b>R\$13.744.575,20</b>	<b>R\$32.342.602,59</b>	-

Fonte: DEPAD/SESAN/MDS (dados da pesquisa).

(\*) Cálculo da variação do índice da inflação do ano em relação ao ano anterior. Ano base 2004. Fonte: Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – IBGE.

De modo geral, o repasse de recursos realizado pelo MDS para implementação de ações são feitos por meio de convênios firmados com: Governos Estaduais (Órgãos da administração estadual direta e indireta), Prefeituras Municipais e entidades sem fins lucrativos.

Ao analisar a distribuição do repasse de recursos por beneficiado (Conveniente), feito para atender áreas de CONSAD por meio dos 231 convênios identificados, verificou-se que, quantitativamente, 78% dos projetos apoiados entre 2004 e 2010 foram realizados por meio das prefeituras municipais e 20% foram feitos por meio de parcerias com Governos Estaduais. 2% dos convênios foi firmado com entidades sem fins lucrativos, ou seja, 3 convênios; apenas 2 deles foram firmados diretamente com as associações que representavam os CONSADs.

No entanto, ao avaliar esta mesma distribuição do repasse de recursos por beneficiado (Conveniente), mas por montante de recurso repassado (mais de R\$ 32 milhões), constatou-se que 74% do recurso foi repassado aos governos estaduais - Secretarias Estaduais e empresas estaduais de assistência técnica; 21% do recurso foi repassado para prefeituras municipais e apenas 5%, ou seja pouco mais de R\$ 1.600.000,00, para associações civis sem fins lucrativos.

A situação se agrava, se avaliarmos que destes R\$ 1.600.000,00, apenas R\$ 377.000,00, aproximadamente, foram repassados diretamente às associações civis denominadas CONSAD, ou seja, 1% dos mais de R\$ 32 milhões investidos.

Assim, pode-se concluir que embora muitos convênios, quantitativamente, sejam firmados com prefeituras municipais, o valor deles era baixíssimo, notadamente até o ano de

2007, quando a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 127 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Ministério da Fazenda/Controladoria Geral da União), de 29 de maio de 2008, vedou a celebração de convênios e contratos de repasse com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor fosse inferior a R\$ 100.000,00.

Diante dos dados analisados, foi possível identificar que, antes de 2007, eram firmados até mesmo convênios com valores abaixo de R\$ 20.000,00.

Outra constatação evidente, que se tornou possível por meio da mensuração dos dados realizada pela pesquisa, é que o MDS, de fato, não conseguiu efetuar parcerias com as associações que foram constituídas para representarem estes CONSADs. A implementação de ações de segurança alimentar e nutricional nas áreas de CONSAD ficaram, portanto, restritas às parcerias, realizadas exclusivamente por meio de convênios, firmadas com Governos Estaduais e Municipais, inviabilizado, portanto, a objetivo que o MDS inicialmente tinha - de firmar parcerias diretamente com as associações civis sem fins lucrativos que representavam juridicamente os CONSADs criados.

Aliás, faz-se importante registrar que, de acordo com o inciso VI, §1º, do art. 1º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 127, convênio é um acordo que disciplina a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e que tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo - envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento - de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

E muito embora o convênio seja um instrumento largamente utilizado pela União para transferências de recursos aos estados e municípios, o dito “interesse recíproco” necessário à utilização do instrumento, em boa parte das vezes é, na verdade, um recurso que o Governo Federal possui para transferir aos outros entes, a implementação de um programa de seu interesse. No caso da relação do MDS com os CONSADs este quadro é facilmente identificado: a implementação de políticas territoriais não podem ser realizadas de forma adequada, tendo em vista os gargalos trazidos pelas normas e legislação existente, e os Governos Estaduais e Municipais são “convocados” para realizarem a tarefa com suas estruturas, também, pouco adequadas para o desafio.

Neste ponto, talvez seja relevante mencionar, ainda, que a implementação de políticas sociais sob a ótica do controle do gasto - à qual está calcada e legislação relacionada

aos convênios, dificilmente poderá levar o Brasil a um novo patamar de desenvolvimento, tendo em vista que os Ministérios foram obrigadas, a cada ano, a elevar o seu quantitativo de pessoal destacado especificamente para a “linha de montagem” requerida pelo instrumento convênio e, portanto, reduzindo o quantitativo de servidores no papel mais nobre de acompanhamento e qualificação da implementação dos projetos financiados com estes convênios.

Ao início de cada exercício, a única forma, se não a mais utilizada, para garantir a execução do novo recurso disponível é por meio da realização de novos convênios.

No que se refere aos 231 convênios apoiados pelo DEPAD para beneficiar os CONSADs, avalia-se que:

- a) o montante de recursos investidos entre 2004 a 2010 é insuficiente para promover a transformação da situação de pobreza dos territórios, a não ser que esta ação esteja articulada com outras ações de governo voltadas aos mesmos territórios – avaliação esta que, registre-se, não foi objeto desta pesquisa;
- b) considerando que apenas 1% do recurso destinado aos territórios CONSADs, foi repassado diretamente às associações civis que representam estes consórcios (em função das restrições impostas pela LDO para repasse direto à associações civis sem fins lucrativos), o papel proposto ao CONSAD, de agente institucional encarregado de possibilitar à articulação microrregional dos pequenos municípios consorciados, de fato não se concretizou;
- c) enquanto instituição legalmente constituída, o único papel relevante dos CONSADs, no que diz respeito aos projetos implementados nestas regiões foi o de avaliar e aprovar por meio de atas os projetos propostos ao MDS pelos governos estaduais e municipais.

## **CAPÍTULO 3**

### **OPORTUNIDADES E OBSTÁCULOS NA APLICAÇÃO DA LEI N.º 11.107/05 NA IMPLEMENTAÇÃO DA AÇÃO CONSAD (8506), PREVISTA NO PLANO PLURIANUAL (PPA) 2008-2011.**

Neste capítulo serão apresentadas oportunidades e obstáculos na aplicação da legislação de Consórcios Públicos aos CONSADs.

A identificação destes elementos foi feita por meio de entrevistas realizadas com atores relevantes envolvidos no processo de implementação de projetos desenvolvidos no âmbito da ação orçamentária “Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional” (PPA 2008-2011), sob responsabilidade do MDS.

#### **3.1 OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS NA CONSTITUIÇÃO DE UM CONSÓRCIO PÚBLICO, COM PERSONALIDADE DE DIREITO PÚBLICO**

Após análise das respostas, verificou-se que os entrevistados identificam algumas oportunidades na constituição de um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, nos territórios de CONSAD. Para facilitar a apresentação das respostas, optou-se por apresentá-las pelas categorias atribuídas aos entrevistados.

##### **3.1.1 Oportunidades identificadas pelos representantes dos CONSADs:**

Representantes dos CONSADs entrevistados avaliam que o consorcimento entre os municípios possibilitará economia de recursos no processo de aquisição de bens, tendo em vista que a articulação dos municípios num consórcio público possibilitaria a aquisição de um maior volume de produtos (para todos os integrantes do consórcio), a um custo mais razoável.

No que diz respeito eficiência dos gastos, foi apontada a possibilidade de um consórcio público manter uma equipe capacitada para elaborar projetos de qualidade para captação de recursos federais. Os entrevistados informaram que os municípios apresentam muitas dificuldades para atender as exigências dos ministérios quanto aos projetos apresentados, tendo em vista que os poucos servidores entendem todas as exigências.

São apontadas, também, como oportunidades, a possibilidade que um consórcio público teria para manter uma equipe que pudesse realizar todos os procedimentos licitatórios das prefeituras, para aquisição de bens e serviços. Para alguns entrevistados, a baixa

capacidade para realização de licitações é apontada como um grande problema nas prefeituras.

Quando questionados se as prefeituras apresentam capacidade para implementar projetos que permitam o desenvolvimento do território (conjunto de municípios que compõem o CONSAD), a maioria dos entrevistados responderam que não. Além do mais, as respostas apontaram que para alguns entrevistados apenas um consórcio público teria a capacidade para articular os municípios de forma a permitir a implementação eficaz de projetos de escopo territorial.

Considera-se que esta avaliação de que só um consórcio público, de direito público, traria o desenvolvimento do território, está relacionada ao fato de o CONSAD, com personalidade jurídica de direito privado, não teria obtido o resultado esperado.

Alguns explicitaram que por meio de um consórcio público, de direito público, o conjunto de municípios poderia contratar, conveniar e gerir recursos de forma articulada, para implementação de ações de promoção de segurança alimentar e nutricional, bem como para implementação de outras políticas de interesse dos municípios.

Um dos entrevistados expressou que um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, *facilitaria a viabilização de respostas inovadoras aos desafios presentes no processo de promoção de desenvolvimento do território*. Avalia-se que esta fala, de certa forma, demonstra a transferência das atribuições inicialmente previstas aos CONSADs, quando foram criados em 2003/2004, ao consórcio público.

### 3.1.2 Oportunidades identificadas pelos dirigentes do MDS

Dirigentes do MDS entrevistados apontaram que os consórcios públicos constituem-se em espaços capazes de dinamizar o processo de implementação das políticas no território.

Embora, tenham se expressado de formas diferentes, todos concordam que, quando for requerido escala adequada para operação de uma política (extrapolando os limites do município), os consórcios poderiam desempenhar um papel muito importante no território.

Um dos entrevistados expressou que *problemas concretos, como a fome, a pobreza e a dificuldade de acesso à serviços, não respeitam as fronteiras do município e o consórcio é um dos poucos instrumentos que facilitam esta abordagem de enfrentamento dos problemas sem estar restrito ao espaço político-administrativo*.

Alguns entrevistados inclusive citaram em suas resposta exemplos de ações que poderiam ser ainda melhor implementadas se houvesse um consórcio público no território capaz de executá-las: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que pressupõem a

capacidade de oferta de assistência técnica de qualidades aos produtores beneficiários do programa e que, por questão de falta de capacidade, atualmente não é oferecida pelos municípios; na aquisição direta da agricultura familiar de, no mínimo, 30% dos gêneros alimentícios da alimentação escolar (PNAE), conforme disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; e na implantação de centrais territoriais de abastecimento.

Outra oportunidade identificada pelos entrevistados foi a possibilidade do MDS transferir recursos diretamente ao consórcio público, para que ele possa executar projetos no território de sua atuação. Os entrevistados que citaram esta vantagem, fizeram comparações com as dificuldades vividas pelo MDS no processo de estímulo ao desenvolvimento dos territórios CONSADs, por meio de parcerias com as associações civis, com personalidade de direito privado, que pouco ocorreram.

### 3.1.3 Oportunidades identificadas pelo especialista em consórcios públicos

Considerando que o entrevistado não poderia fazer uma relação entre os CONSADs e a legislação de consórcios públicos, pois não teria obrigação de conhecê-los, optou-se por focar a pergunta de modo a identificar oportunidades apresentadas para a cooperação interfederativa no Brasil, a partir da nova legislação, bem como no que diz respeito à utilização dos consórcios públicos para implementação de políticas incentivadas pelo Governo Federal.

A entrevista concedida pelo especialista, destacou inicialmente que o consórcio público tem a vantagem de realizar atividades típicas de estado, tais como regulação e fiscalização, que um consórcio privado jamais poderia realizar.

Foi destacado, também, que o consórcio público tem imunidade tributária e, portanto, pode oferecer um serviço à população a um custo menor porque ele não precisará embutir o custos dos impostos. Um exemplo citado para este caso foi o tratamento do lixo, pois para ele um consórcio público não pagará o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) do aterro sanitário, não pagará impostos sobre o serviço que presta, e com isso, como ele não tem finalidade lucrativa, seria possível a redução do valor do serviço.

Outra oportunidade identificada é a redução de custos com investimentos na implementação de políticas públicas, tais como a Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>24</sup>, por meio de consórcios públicos.

---

<sup>24</sup> A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, incentiva à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos. Esta Lei prevê, ainda, que os consórcios públicos

Aqui cabe esclarecer que, de acordo com a Constituição Federal de 88, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local - neste caso em questão os resíduos sólidos, é do município, no entanto, como na maioria das vezes por não ter escala adequada para oferecê-la (alto custo da manutenção de um aterro), o município opta por criar um lixão.

Sendo assim o entrevistado avalia que *“de forma associada, os municípios podem, com muito mais racionalidade, diminuir o custo com investimentos, com tecnologia pra tratamento do lixo, e com isso ter um serviço menos danoso ao meio-ambiente, e até mais barato para a população. Então, o consórcio é um instrumento que permite esse avanço, o avanço, no caso, das políticas de resíduos sólidos, é você ter um meio-ambiente com mais qualidade e ter um serviço sustentável economicamente”*.

Outra oportunidade trazida pela nova legislação brasileira sobre consórcios públicos, destacada pelo entrevistado foi a possibilidade de realização de licitações compartilhadas para aquisição conjunta de todos os bens e serviços de uso comum, tais como: merenda escolar, remédio, equipamentos agrícolas, etc.

Sobre as licitações compartilhadas o entrevistado também destacou: *“eu acho que tem um campo grande pra isso, mas é, ainda, pouco incentivado pelo governo federal”*.

### **3.2 OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS NA CONSTITUIÇÃO DE UM CONSÓRCIO PÚBLICO, COM PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO**

Avalia-se importante registrar que a experiência de campo, com as entrevistas, indicou que os representantes dos CONSADs tiveram dificuldades para elencar obstáculos na constituição de um consórcio público no território, da mesma forma como apresentaram dificuldades para elencar vantagens do CONSAD, na forma como está constituído, ou seja, como uma associação sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado.

Avalia-se, que esta dificuldade destas categorias de entrevistados para responder às duas perguntas que apontariam as vantagens do CONSAD em comparação com um consórcio público poderia, por si só, apontar que o arranjo atual dos CONSADs não é favorável ao seu propósito inicialmente previsto de agente promotor de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local.

A seguir serão detalhados as conclusões sobre este ponto, registrada com as entrevistas, no ponto de vistas dos representantes dos CONSADs, dos dirigentes do MDS e dos especialistas em consórcios.

---

constituídos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal

### 3.2.1 Obstáculos identificados pelos representantes dos CONSADs

O único obstáculo identificado pelos representantes do CONSAD, quanto à constituição de consórcio público foi o fato da nova legislação não dar papel preponderante à participação de representantes da sociedade civil.

Sobre assunto, registra-se que embora a participação da sociedade civil esteja prevista em Lei, ela só ocorre nos órgãos colegiados do consórcio público, portanto, de fato, a decisão final em um consórcio público, de direito público, é sempre tomada pela assembléia geral, constituída, exclusivamente, pelos chefes do poder executivo (prefeitos, se for um consórcios formado apenas por prefeituras).

Julga-se que esta resposta, reproduzida de formas diferentes por cada um dos entrevistados, mas registrada por todos, poderia traduzir o fato do CONSAD hoje ser um espaço preenchido majoritariamente pela sociedade civil.

Inclusive, um fato curioso verificado, durante as pesquisas de campo, foi que até mesmo os entrevistados que eram representantes do poder público no CONSAD, expressaram mais de uma vez que a *“nossa participação, enquanto sociedade civil, ficaria prejudicada”*. Este fato revela, que pelo menos os representantes do poder público entrevistados, confundem sua papel e estariam expressando seus anseios, enquanto cidadãos e não como representantes do poder público.

### 3.2.2 Obstáculos identificados pelos dirigentes do MDS

Os dirigentes do MDS entrevistados também registraram que um dos desafios do consórcio público é encontrar meios para garantir a participação social.

Alguns acreditam que, embora exista fragilidade da efetivação da participação social, existem meios para garantir que ela ocorra, como a previsão expressa nos protocolos de intenções ou nos estatutos do consórcio, e que o MDS deveria estimular consórcios que estimulem esta participação.

Um dos entrevistados, expressou que para ele ainda existem preocupações quanto à implementação de projetos via consórcios públicos, notadamente sobre a capacidades deles para executar recursos públicos e para prestar contas do recurso.

### 3.2.3 Obstáculos identificados pelo especialista em consórcios públicos

O especialista destacou dois grandes obstáculos na constituição de consórcios públicos:

a) exigência, expressa no decreto que regulamentou a Lei, de que todos os entes consorciados estejam regulares, do ponto de vista fiscal, para que o consórcio possa receber recursos federais;

b) falta de regulamentação que permita o endividamento dos consórcio público, porque, na opinião do entrevistado, ainda existiria alguma resistência por parte dos responsáveis pelo controle fiscal no Governo Federal [a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda], de aceitar o consórcio público como um ator político, capaz de, por exemplo, se endividar, ainda que a legislação sobre consórcios preveja que o consórcio público poderia fazer um contrato de empréstimo, tomar um financiamento, tanto de bancos públicos quanto privados, quanto bancos nacionais ou internacionais<sup>25</sup>.

A entrevista concedida pelo especialista representante de governo, apresentou, ainda, informações relevantes sobre o processo que marcou a promulgação da legislação sobre consórcios públicos e, portanto, merecerão alguns destaques com reprodução da fala do entrevistado.

Assim, com o intuito de apresentar a visão de um ator relevante no Governo Federal, optou-se por registrar, ao menos neste caso, a íntegra de um trecho da entrevista, quando o entrevistado faz uma análise sobre a relação entre a disputa que marcou o processo de promulgação da legislação brasileira de consórcios públicos e a Reforma do Estado<sup>26</sup> no Brasil:

*“Eu acho que nós [atores integrantes do Governo Federal] ainda brigamos, do ponto de vista ideológico, sobre a reforma do Estado, e o consórcio está no meio dessa disputa. [...] Quando a gente [governo] discutiu no projeto de lei, que o consórcio era público e privado, essa opção reflete esse conflito, porque o consórcio de direito privado, ele é um instrumento da proposta de reforma do Estado neoliberal, que foi implementada nos anos 90, pelo Bresser Pereira e tem um marco na Lei de Responsabilidade Fiscal, que é uma política*

---

<sup>25</sup> De acordo com Decreto nº 6.017/2007 (Parágrafo Único do art. 10), 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.

<sup>26</sup> As diretrizes para a Reforma do Estado brasileiro aparecem detalhadas no Caderno nº 1 publicado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, em 1997, de autoria do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso: 1995-1998.

*de sucesso, que conseguiu controlar a dívida pública e que exigiu responsabilidade dos governantes”.*

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, foi criada para impor o controle dos gastos de estados e municípios, condicionado-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Cabe lembrar que antes dela, era comum a prática de prefeitos e governadores de realização de grandes obras no final de seus mandatos, deixando a conta para seus sucessores.

*“Ela [LRF] é positiva e de sucesso, mas restringiu a capacidade do Estado de investimento. Então, o consórcio de direito privado seria um instrumento de prestar serviço, mas transferindo essa capacidade para o setor privado, assim como se faria com as organizações sociais, com as organizações de interesse público. Em 2003, quando o governo Lula se inicia, ele tem como concepção um projeto antagônico de reforma do Estado, que é do fortalecimento do Estado, de iniciar um processo de valorização do servidor público, de fazer concursos, de aumentar o Estado, porque acreditava que o Estado de bem-estar social só pode ser realizado com o fortalecimento do Estado. Então o consórcio de direito público [de acordo com a Lei 11.107/2005], ele entra como um instrumento dessa lógica do fortalecimento do Estado. E o privado, dentro da lógica neoliberal de diminuição do Estado. Portanto, [com a aprovação da Lei] a gente não resolve esse problema, veja, porque a gente concilia as duas propostas, que no fundo são antagônicas; assim, joga-se o conflito para debaixo do tapete e aprova-se a lei”.*

Considerando-se que, de fato, ainda existe um contra-senso enorme entre as potencialidades previstas na Lei de Consórcios e as imposições legais que limitam a sua disseminação como articulador de políticas de promoção de desenvolvimento territoriais no Brasil, as considerações feitas pelo entrevistado, de que há uma disputa do ponto de vista ideológico, parecem pertinentes. A redução, na LDO, dos limites de contrapartida exigidos para formalização de parcerias entre consórcios e o Governo Federal, que incentivam o consorciamento entre os entes federados, concorre de forma desigual com a exigência de regularidade fiscal por parte de todos os integrantes do consórcios.

Ainda de acordo com o entrevistado, tanto a exigência de regularidade fiscal por parte de todos os integrantes do consórcios, e não apenas do próprio consórcio, assim como o impedimento para que os consórcios públicos tomem empréstimos, é um equívoco, porque o consórcio tem personalidade jurídica própria e esse tipo de normativa desconsidera a sua personalidade jurídica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), foram concebidos no período de transição entre os Governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva (2002-2003), para cumprir o papel de agente institucional encarregado de possibilitar à articulação microrregional de pequenos municípios que precisavam de um instrumento que possibilitasse a gestão integrada e compartilhada de recursos disponíveis na região, bem como a racionalização do uso destes recursos.

A formação destes CONSADs era parte integrante da estratégia do MDS, no âmbito do Programa FOME ZERO, que visava o fortalecimento e ampliação das ações de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local.

Para tanto, sob estímulo e orientação do MDS, entre os anos de 2003 e 2005, estes CONSADs se institucionalizaram e constituíram associações civis sem fins lucrativos, com o intuito de implementar projetos estruturantes de promoção da segurança alimentar e nutricional naqueles territórios os quais os CONSADs representavam.

Nesta perspectiva, entre os anos de 2004 e 2010, o MDS aplicou mais de R\$ 30 milhões para apoiar 231 projetos de estímulo à produção de alimentos em áreas de CONSADs.

Entretanto, em função das restrições impostas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, o repasse de recursos diretamente aos CONSADs se mostrou inviável e estes tantos projetos de promoção de segurança alimentar e nutricional nos territórios do CONSAD, passaram a ser implementados pelo MDS por meio de convênios firmados com os Governos Municipais ou Estaduais, rompendo a estratégia inicialmente traçada pelo próprio Ministério.

Diante destas dificuldades, e considerando o estabelecimento de um novo marco legal no Brasil, Lei n.º 11.107/05 e Decreto 6.17/2007, que permite o consorcimento entre entes federados, acredita-se que a criação de consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público, nos territórios prioritários para o MDS (CONSADs), poderia permitir a retomada da estratégia do Ministério de promoção da articulação microrregional de pequenos municípios com o intuito de ampliar a execução de ações de promoção da segurança alimentar e nutricional nas áreas rurais brasileiras, com grandes carências.

Contudo, o estímulo à constituição de consórcios público, de direito público, em áreas de CONSAD, em substituição ao modelo atual dos CONSADs, resultaria no rompimento da forte relação da política de SAN com a sociedade civil atuante nestes

CONSADs; embora em nível nacional, ela também se dê de forma muito mais estruturada por meio da relação com Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Assim, no que diz respeito à relação dos CONSADs com os consórcios públicos, acredita-se que um modelo interessante para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local nos territórios prioritários para o MDS, seria a realização de uma espécie de repactuação com os atores atuantes no CONSADs, de modo a definir novo papel às associações civis sem fins lucrativas criadas para representarem os CONSADs e, por outro lado, estimular a criação de consórcios públicos, que permitam a implementação de projetos de âmbito territorial.

Isso implicaria na redefinição do papel do CONSAD, que passaria a ser responsável pela de articulação entre os representantes municipais e da sociedade civil, com vistas à proposição de diretrizes para as ações do MDS, no âmbito dos territórios prioritários.

O consócio público, por sua vez, passaria a ser o braço operativo das diretrizes definidas pelo CONSAD e a implementação das ações de SAN seria feita por meio da descentralização de recursos diretamente aos consórcios públicos criados nestas regiões, que não teriam as restrições impostas aos entes privados para receber recursos da União, tendo em vista que o repasse de recursos para consórcios, com personalidade jurídica de direito público, já é legalmente prevista no Decreto 6.017/2007.

Certamente, a legislação brasileira sobre consorciamento não será a solução de todos os problemas existentes nos pequenos municípios do país, mas apresenta potencial para minimizar muitos transtornos decorrentes do modelo federativo brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz.; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001. v. 24. 236 p.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.
- ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nadia Valleda. *Construindo a segurança alimentar? A experiência recente dos CONSADs no Brasil meridional*. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 45, n. 3, 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032007000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 5 dezembro de 2010.
- BRASIL. Decreto n. 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. Diário Oficial da União de 18 jan. 2007.
- PRADO, Daniella Dê Vicente; LOUREIRO, Marco Aurélio; LOSADA, Paula Ravanelli. *Consórcios Públicos, uma nova proposta os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: Uma História Brasileira*. v.2, Brasília, 2010. p. 241-252.
- BRASIL. Presidência da República. Manual de Redação da Presidência da República / Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2. ed. rev. e atual. Brasília : Presidência da República. 2002.140 p.
- BRASIL. Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União de 7 abr. 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2010*. Brasília, 2009.
- FRANCA, Luiz. Penna. *CONSAD: Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003. 160 p.
- GUERRA, Rafael. *Jornal da Câmara*, Brasília, p. 2, 07 out. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. *Guia do CONSAD: Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Brasília: IBAM/MDS, versão 3, 2004. 77p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. *Pesquisa de Avaliação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD – Relatório Final*, Trabalho elaborado pelo Programa de Economia Local da Área de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Rio de Janeiro: IBAM. 2008. 123 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros*, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 245p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2002/default.shtm>. Acessado em: 15 de janeiro de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros*, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>. Acessado em: 10 de janeiro de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Segurança Alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *O Consórcio e a Gestão Municipal em Saúde*. 1ª Ed. Brasília: Ministério da Saúde. 1997.

ORTEGA, Antonio César. *Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs*. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 45, n. 2, June 2007 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032007000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 4 de dezembro de 2010.

ORTEGA, Antônio César. *Territórios Deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural* / Antônio Cesar Ortega. - - Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1). 58 p. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acessado em: 9 de março de 2011.

PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. *Procedimento legislativo e técnica aplicada na elaboração da Lei n. 11.107, de 2005: algumas considerações*. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). *Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 69-85.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. *O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva*. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). *Consórcios Públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-57.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. *Lei 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros*. *Revista de Administração Municipal*, v. 262, p. 37-55, 2007.

SOUZA, Celina. *Rev. Sociol. Polít. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988*. Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Campinas, SP: [S.N.], 2006.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. *A política de Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 1995 a 2002*. 2004. Disponível em <[www.fomezero.gov.br/.../pol\\_inseg\\_alimentar\\_Flavio\\_Valente.pdf](http://www.fomezero.gov.br/.../pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf)>. Acessado em: 15 de fevereiro 2011.

## **Anexo 1 – Questionário aplicado aos Representantes dos CONSADs .**

OBJETIVO: registrar a opinião dos entrevistados sobre oportunidades e obstáculos na aplicação da Lei n.º 11.107/05 na implementação de projetos desenvolvidos em área de Consad.

### **PERGUNTAS**

1. A representação do(a) senhor(a) no Consad se faz por meio:

( ) da sociedade civil. Que entidade? \_\_\_\_\_

( ) do poder público. Qual órgão? \_\_\_\_\_

2. Na sua avaliação, quais as vantagens e desvantagem que o Consad como está constituído hoje (“Consórcio Privado” na forma de uma associação civil sem fins lucrativos) apresenta?

3. O MDS apóia ou apoiou projetos na área do seu Consad nos últimos 5 anos?  
[Sim/Não] (*Não precisa descrever quais são os projetos*)

4. Como o senhor(a) qualifica os projetos apoiados pelo MDS no seu território?

5. Os projetos apoiados pelo MDS na área do Consad que o(a) senhor(a) representa são implementados por meio de quais órgãos/entidades parceiros ? ( ) Prefeituras municipais ( ) Governo estadual e seus órgãos

( ) Associações civis sem fins lucrativos

( ) outros. Quais? \_\_\_\_\_

6. O(a) senhor(a) avalia que este parceiro selecionado pelo MDS (Prefeitura Municipal ou Governo Estadual) tinha capacidade para executar o(s) projeto(s) na perspectiva de promover o desenvolvimento do território? *(Para esta pergunta, compreende-se o “território” como o conjunto de municípios que compõem o seu Consad)*

7. O(a) senhor(a) conhece a legislação que trata sobre Consórcios Públicos no Brasil?

8. O(a) senhor(a) acha que um Consórcio Público ajudaria o desenvolvimento da região que compõe o Consad que você representa?

9. O(a) senhor(a) identifica oportunidades na constituição de um Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito público, que integre as prefeituras do Consad que você representa? Quais?

10. O(a) senhor(a) identifica obstáculos na constituição de um Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito público, que integre as prefeituras do Consad que você representa? Quais?

11. Qual a opinião do(a) senhor(a) sobre a participação da Sociedade Civil em Consórcios Públicos?

12. Porque o grupo de representantes do Consad que o(a) senhor(a) representa optou por apoiar/não apoiar a constituição de um Consórcios Público no território?

## **Anexo 2 – Questionário aplicado aos Dirigentes do MDS.**

OBJETIVO: registrar a opinião dos entrevistados sobre oportunidades e obstáculos na aplicação da Lei n.º 11.107/05 na implementação de projetos desenvolvidos em área de Consad.

### **PERGUNTAS**

1. Na sua avaliação, quais as vantagens e desvantagem que o Consad como está constituído hoje (“Consórcio Privado” na forma de uma associação civil sem fins lucrativos) apresenta no que diz respeito à implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)?

2. O(a) senhor(a) avalia que os atuais parceiros selecionados pelo MDS (Prefeituras Municipais e Governos Estaduais) têm capacidade para executar o(s) projeto(s) do Consad, na perspectiva de promover o desenvolvimento do território? (Para esta pergunta, compreende-se o “território” como o conjunto de municípios que compõem um Consad) [aberta]

3. O(a) senhor(a) conhece a legislação que trata sobre Consórcios Públicos no Brasil? [Aberta]

4. Qual a opinião do(a) senhor(a) sobre a legislação que trata sobre Consórcios Públicos no Brasil? [aberta]

5. O(a) senhor(a) identifica oportunidades na constituição de Consórcios Públicos, com personalidade jurídica de direito público, por prefeituras que são integrantes de Consad? Quais? [aberta]

6. O(a) senhor(a) identifica obstáculos na constituição de Consórcios Públicos, com personalidade jurídica de direito público, por prefeituras que são integrantes de Consad? Quais? [aberta]

7. O(a) senhor(a) identifica oportunidades na constituição de Consórcios Públicos, com personalidade jurídica de direito público, ao processo de execução dos projetos por prefeituras que são integrantes de Consad? Quais? [aberta]

### **Anexo 3 – Questionário aplicado ao especialista em Consórcios Públicos.**

OBJETIVO: registrar a opinião do entrevistado sobre os aspectos positivos e negativos da constituição de consórcios públicos, com ênfase na comparação entre consórcios com personalidade jurídica de direito público e personalidade jurídica de direito privado.

#### **PERGUNTAS**

1. Comente brevemente sua relação com o tema dos “Consórcios Públicos” (se a experiência profissional está ou esteve relacionada ao tema, se realizou pesquisa científica sobre o tema, se contribuiu para a constituição de consórcios públicos no Brasil, etc.)

2. Na sua avaliação, quais são as vantagens e desvantagem que os “Consórcios Privados” (com personalidade jurídica de direito privado), geralmente constituídos sob a forma de uma associação civil sem fins lucrativos, apresentam no que diz respeito à implementação das políticas incentivadas pelo Governo Federal (Ex: Política de Saúde, Política de Meio Ambiente, Política de Segurança Alimentar)?

3. Qual a sua opinião sobre a legislação que trata de Consórcios Públicos no Brasil?  
[aberta]

4. O(a) senhor(a) considera que houve/haverá avanços nos processos de cooperação interfederativa no Brasil, a partir da sanção da Lei 11. 107/2005 e do Decreto 6.017/2007, que tratam sobre os Consórcios Públicos? [aberta]

5. Quais os limites para a real implementação da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007? [aberta]

**ANEXO 4. Identificação de potenciais CONSADs, por UF, apresentada ao MDS ano de 2004.**

Regiões	UF	Qtde de Microrregiões selecionadas	Microrregiões selecionadas	Qtde de Consad proposto	Identificação do Consad	Total de Municípios por Consad
Região Norte	AM	1	Juruá	1	Juruá	7
	PA	2	Salgado e Arari	2	Salgado	9
					Arari	7
	AC	2	Cruzeiro do Sul e Rio Branco	2	Cruzeiro do Sul	5
					Rio Branco	7
	RR	1	Caracaraí	1	Caracaraí	3
	AP	1	Macapá	1	Macapá	8
RO	2	Ji-Paraná e Porto Velho	2	Ji-Paraná	11	
				Porto Velho	7	
TO	1	Bico do Papagaio	1	Bico do Papagaio	25	
Região Centro-Oeste	GO	3	Entorno de Brasília, Chapada dos Veadeiros, e Vão do Paraná	3	Entorno de Brasília	20
					Chapada dos Veadeiros	8
					Vão do Paraná	12
	MT	3	Cuiabá, Rosário Oeste e Tesouro	2	Rosário Oeste e Cuiabá	8
					Tesouro	9
	MS	3	Bodoquena, Iguatemi e Nova Andradina	3	Bodoquena	7
Iguatemi					16	
Nova Andradina					5	
Região Nordeste	MA	2	Lençóis Maranhenses e Itapecuru Mirim	2	Lençóis Maranhenses	12
					Itapecuru Mirim	8
	PI	3	Alto Canindé, Baixo Parnaíba Piauiense e Teresina	3	Alto Médio Canindé	39
					Baixo Parnaíba Piauiense	18
					Teresina	12
	CE	3	Canindé, Baturité e Médio Curu	2	Baturité	11
					Médio Curu e Canindé	9
	RN	3	Litoral Sul, Agreste Potiguar e Serra de São Miguel	3	Litoral Sul	10
					Agreste Potiguar	21
					Serra de São Miguel	9
	PB	3	Litoral Norte, Itabaiana e Umbuzeiro	2	Litoral Norte	11
Umbuzeiro e Itabaiana					14	
PE	3	Araripina, Petrolina e Itaparica	3	Itaparica	7	
				Petrolina	8	
				Araripina	10	

	AL	4	Bico do Papagaio, Alagoana do Sertão de São Francisco, Mata Alagoana e Serrana do Sertão Alagoano	3	Santana do Ipanema	10
					Alagoana do Sertão do São Francisco e Serrana do Sertão Alagoano	8
					Mata Alagoana	16
	SE	2	Sergipana do Sertão de São Francisco e Propriá	2	Sergipana do Sertão de São Francisco	9
					Propriá	10
	BA	4	Boquira, Brumado, Paulo Afonso e Jeremoabo	4	Boquira	11
					Brumado	14
					Paulo Afonso	6
					Jeremoabo	5
Região Sudeste	MG	3	Capelinha, Januária Grão Mogol	3	Capelinha	14
					Januária	16
					Grão Mogol	6
	ES	2	Montanha e Alegre	2	Montanha	4
					Alegre	9
	RJ	1	Itaperuna	1	Itaperuna	7
	SP	4	Capão Bonito, Itapeva, Registro e Paraibuna/Paraitinga	4	Capão Bonito	9
Itapeva					12	
Registro					11	
Paraibuna/Paraitinga					6	
Região Sul	PR	3	Prudentópolis, Ibati e Pitanga	3	Prudentópolis	7
					Ibati	8
					Pitanga	6
	SC	3	Xanxerê, Campos de Lages e Canoinhas	3	Xanxerê	17
					Campos de Lages	18
					Canoinhas	12
	RS	4	Santo Ângelo, Três Passos, Frederico Westphalen e Carazinho	4	Santo Ângelo	15
Três Passos					20	
Frederico Westphalen					26	
Carazinho					16	

Fonte: Franca, 2003. Adaptado.

**ANEXO 5. Identificação de Potenciais CONSADs em divisas estaduais, apresentada ao MDS no ano de 2004.**

<b>Regiões</b>	<b>UF</b>	<b>Qtde de Microrregiões selecionadas</b>	<b>Microrregiões selecionadas</b>	<b>Total de Municípios</b>
Potenciais Consads abrangendo municípios em divisas Estaduais	AC/AM	3	Juruá, Cruzeiro do Sul e Tarauacá	15
	PA/TO	5	Tucuruí, Marabá, Parauapebas, Redenção e Bico do Papagaio	48
	PI/MA	4	Itapecuru Mirim, Lençóis Maranhenses, Baixo Parnaíba Maranhense e Baixo Parnaíba Piauiense	47
	BA/PE	5	Itaparica, Petrolina, Juazeiro, Paulo Afonso e Jeremoabo	32
	AL/SE	4	Santana do Ipanema, Serrana do Sertão Alagoano, Alagoana do Sertão de São Francisco e Sergipana do Sertão de São Francisco	27
	ES/RJ	2	Alegre e Itaperuna	16

Fonte: Franca, 2003. Adaptado.

**ANEXO 6. Detalhamento, por UF, dos CONSADs apoiados pelo MDS e que foram formalmente constituídos sob a forma de uma associação civil, sem fins lucrativos:**

Região	UF - CONSAD	Código IBGE	Município	População 2007
Região Norte	ACRE - CONSAD ALTO ACRE	120005	Assis Brasil	5.351
		120010	Brasiléia	19.065
		120017	Capixaba	8.446
		120025	Epitaciolândia.	13.434
		120070	Xapuri	14.314
		<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>60.610</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>30</b>
	AMAPÁ - CONSAD MACAPÁ	160021	Cutias	4.329
		160023	Ferreira Gomes	5.092
		160025	Itaubal	3.439
		160030	Macapá	344.194
		160015	Pedra Branca do Amaparí	7.337
		160053	Porto Grande	13.965
		160060	Santana	91.615
		160005	Serra do Navio	3.769
		<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>473.740</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>48</b>	
	AMAZONAS - CONSAD JURUÁ	130100	Carauari	25.110
		130140	Eirunepé	29.411
		130150	Envira	16.409
		130165	Guajará	14.097
		130180	Ipixuna	17.177
		130195	Itamarati	8.078
		130220	Juruá	8.658
		<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>118.940</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>42</b>
	PARÁ - CONSAD ARARI	150200	Cachoeira do Arari	18.985
		150250	Chaves	19.324
		150490	Muaná	28.813
		150570	Ponta de Pedras	24.316
		150630	Salvaterra	17.077
		150640	Santa Cruz do Arari	6.079
		150790	Soure	21.395
		<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>135.989</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>42</b>
	RONDÔNIA - CONSAD 7 DE DEZEMBRO	110034	Alvorada D'Oeste	16.485
		110090	Castanheiras	3.624
		110100	Governador Jorge Teixeira	11.432
		110011	Jaru	52.476
		110012	Ji-Paraná	107.638
110130		Mirante da Serra	12.086	
110143		Nova União	7.750	
110015		Ouro Preto do Oeste	36.040	
110025		Presidente Médici	22.197	
110155		Teixeirópolis	4.919	

		110160	Theobroma	9.973	
		110170	Urupá	13.381	
		110180	Vale do Paraíso	8.742	
		<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>306.743</b>	
		<b>Total de Membros do Fórum</b>			<b>78</b>
	<b>RORAIMA - CONSAD MÉDIO RIO BRANCO</b>		140020	Caracarái	17.981
			140028	Iracema	5.859
			140030	Mucajái	12.546
			<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>36.386</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>			<b>18</b>
	<b>TOCANTINS - CONSAD BICO DE PAPAGAIO</b>		170030	Aguiarnópolis	3.995
			170100	Ananás	9.359
			170105	Angico	3.045
			170220	Araguatins	26.417
			170255	Augustinópolis	14.800
			170290	Axixá do Tocantins	8.917
			170380	Buriti do Tocantins	8.164
			170382	Cachoeirinha	2.171
			170389	Carrasco Bonito	3.314
			170650	Darcinópolis	5.130
			170740	Esperantina	8.134
			171070	Itaguatins	6.074
			171245	Luzinópolis	2.784
			171280	Maurilândia do Tocantins	3.185
			171430	Nazaré	4.528
			171380	Palmeiras do Tocantins	4.542
			171830	Praia Norte	7.060
			171855	Riachinho	3.691
			171880	Sampaio	3.672
			172000	Santa Terezinha do Tocantins	2.291
			172010	São Bento do Tocantins	4.388
			172020	São Miguel do Tocantins	10.221
			172030	São Sebastião do Tocantins	4.244
		172080	Sítio Novo do Tocantins	9.261	
		172120	Tocantinópolis	21.334	
	<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>180.721</b>		
	<b>Total de Membros do Fórum</b>			<b>150</b>	
<b>Total de Membros do Fórum na Região Norte</b>				<b>408</b>	
<b>Total de Municípios da Região Norte</b>				<b>68</b>	
<b>Total da População da Região Norte</b>				<b>1.313.129</b>	

Região	UF - CONSAD	Código IBGE	Município	População 2007
Região Nordeste	ALAGOAS - CONSAD NORTE DE ALAGOAS	270050	Barra de Santo Antonio	13.864
		270135	Campestre	6.016
		270350	Jacuípe	6.680
		270360	Japaratinga	7.463
		270390	Jundiá	4.569
		270450	Maragogi	25.682
		2705101	Matriz de Camaragibe	24.656

		270650	Passo do Camaragibe	14.302
		270730	Porto Calvo	25.129
		270740	Porto de Pedras	10.321
		270850	São Luís do Quitunde	31.438
		270870	São Miguel dos Milagres	7.219
		<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>177.339</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>72</b>
<b>BAHIA - CONSAD BRUMADO</b>		290200	Aracatu	14.095
		290460	Brumado	62.366
		290689	Caraíbas	10.541
		290900	Cordeiros	8.518
		291165	Guajeru	7.237
		291720	Ituaçu	17.988
		291995	Maetinga	8.793
		292030	Malhada de Pedras	8.048
		292470	Piripá	13.008
		293180	Tremedal	18.483
		<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>169.077</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>60</b>
<b>CEARÁ - CONSAD BATURITÉ</b>		230015	Acarapé	14.461
		230120	Aracoiaba	24.439
		230140	Aratuba	12.316
		230195	Barreira	18.770
		230210	Baturité	31.630
		230290	Capistrano	16.347
		230510	Guaramiranga	4.346
		230650	Itapiúna	17.633
		230910	Mulungu	9.032
		230945	Ocara	23.340
		230980	Pacoti	11.119
		231010	Palmácia	10.306
		231160	Redenção	25.655
		<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>219.394</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>78</b>
<b>MARANHÃO - CONSAD LENÇÓIS MARANHENSES BAIXO PARNAÍBA</b>		210015	Água Doce do Maranhão	11.179
		210090	Araioses	37.517
		210170	Barreirinhas	47.728
		210500	Humberto de Campos	24.337
		210630	Magalhães de Almeida	14.272
		210805	Paulino Neves	12.815
		210940	Primeira Cruz	11.999
		211010	Santa Quitéria do Maranhão	28.950
		211023	Santana do Maranhão	10.511
		211027	Santo Amaro do Maranhão	11.201
		211060	São Bernardo	25.461
		211250	Tutóia	47.074
		<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>283.044</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>72</b>	
<b>PARAÍBA - CONSAD LITORAL NORTE PARAIBANA</b>		250080	Araçagi	17.428
		250140	Baía da Traição	7.567
		250403	Capim	5.207
		250523	Cuité de Mamanguape	6.505

	250527	Curral de Cima	5.469
	250710	Itapororoca	15.966
	250730	Jacaraú	13.708
	250820	Lagoa de Dentro	7.258
	250860	Lucena	10.943
	250890	Mamanguape	40.297
	250905	Marcação	7.326
	250930	Mataraca	6.984
	251272	Pedro Régis	5.588
	251290	Rio Tinto	23.023
	<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>173.269</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>78</b>
<b>PERNAMBUCO - CONSAD ITAPARICA</b>	260160	Belém de São Francisco	20.572
	260392	Carnaubeira da Penha	11.663
	260570	Floresta	26.614
	260740	Itacuruba	4.097
	260805	Jatobá	14.036
	261100	Petrolândia	30.621
	261480	Tacaratu	20.312
	<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>127.915</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>42</b>
<b>PIAUI - CONSAD BAIXO PARNAÍBA PIAUIENSE</b>	220120	Barras	43.417
	220150	Batalha	25.751
	220177	Boa Hora	6.075
	220196	Brasileira	7.693
	220205	Cabeceiras do Piauí	9.434
	220217	Campo Largo do Piauí	6.411
	220370	Esperantina	36.222
	220540	Joaquim Pires	13.790
	220545	Joca Marques	5.400
	220580	Luzilândia	24.257
	220585	Madeiro	7.660
	220610	Matias Olímpio	10.468
	220620	Miguel Alves	31.985
	220667	Morro do Chapéu do Piauí	6.398
	220680	Nossa Senhora dos Remédios	8.338
	220840	Piripiri	60.185
	220850	Porto	11.613
	220997	São João do Arraial	7.022
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>322.119</b>	
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>108</b>
<b>RIO GRANDE DO NORTE - CONSAD AGRESTE POTIGUAR</b>	240530	Boa Saude	7.672
	240170	Bom Jesus	8.469
	240180	Brejinho	11.174
	240460	Ielmo Marinho	11.751
	240620	Lagoa d'Anta	5.940
	240630	Lagoa de Pedras	6.953
	240660	Lagoa Salgada	7.177
	240780	Monte Alegre	20.675
	240830	Nova Cruz	35.280

	240910	Passa e Fica	10.369
	240920	Passagem	2.651
	241030	Serra Caiada	7.523
	241090	Riachuelo	6.824
	240933	Santa Maria	4.659
	241150	Santo Antônio	21.274
	241260	São Paulo do Potengi	14.483
	241270	São Pedro	6.458
	241310	Senador Elói de Souza	5.903
	241350	Serrinha	6.750
	241470	Várzea	5.277
	241480	Vera Cruz	10.310
	<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>217.572</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>126</b>

Região	UF - CONSAD	Código IBGE	Município	População 2007
Região Sudeste	ESPIRITO SANTO, MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO - CONSAD BACIA DO ITABAPOANA (MG: 09, ES: 10, RJ: 14)	310205	Alto-Caparaó - MG	4.970
		311010	Caiana - MG	4.519
		311210	Caparaó - MG	4.887
		311330	Carangola - MG	32.111
		312420	Espera Feliz - MG	20.821
		313867	Luisburgo - MG	6.276
		313950	Manhumirim - MG	20.214
		315350	Alto Jequitibá - MG	8.136
		316255	São João do Manhuaçu - MG	9.394
		320050	Apiacá - ES	7.622
		320110	Bom Jesus do Norte - ES	9.318
		320180	Divino de São Lourenço - ES	4.837
		320200	Dores do Rio Preto - ES	6.106
		320230	Guaçui - ES	25.753
		320255	Ibitirama - ES	8.994
		320340	Mimoso do Sul - ES	26.218
		320380	Muqui - ES	13.931
		320430	Presidente Kennedy - ES	10.350
		320480	São José do Calçado - ES	10.564
		330015	Aperibé - RJ	8.820
		330060	Bom Jesus do Itabapoana - RJ	33.834
		330090	Cambuci - RJ	14.404
		330205	Italva - RJ	13.679
		330210	Itaocara - RJ	3.080
		330220	Itaperuna - RJ	92.862
		330230	Laje do Muriaé - RJ	7.772
		330300	Miracema - RJ	26.241
		330310	Natividade - RJ	14.925
		330410	Porciúncula - RJ	17.191
		330470	Santo Antonio de Pádua - RJ	40.145
330475	São Francisco do Itabapoana - RJ	41.947		

	330513	São José de Ubá - RJ	6.829
	330615	Varre-Sai - RJ	8.322
	<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>565.072</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>198</b>
<b>MINAS GERAIS - CONSAD: MÉDIO JEQUITINHONHA</b>	310285	Angelândia	8.130
	310340	Araçuaí	36.221
	310650	Berilo	13.197
	310270	Cachoeira do Pajeú	9.112
	311300	Carai	21.490
	311610	Chapada do Norte	15.371
	311700	Comercinho	8.594
	311950	Coronel Murta	9.159
	312650	Francisco Badaró	10.268
	312675	Franciscópolis	5.621
	313330	Itaobim	21.023
	313400	Itinga	14.592
	313545	Jenipapo de Minas	7.011
	313652	José Gonçalves de Minas	4.535
	313920	Malacacheta	17.991
	314140	Medina	20.630
	314530	Novo Cruzeiro	30.199
	314630	Padre Paraíso	18.120
	315217	Ponto dos Volantes	10.976
	316555	Setubinha	10.817
	317160	Virgem da Lapa	14.103
	<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>307.160</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>126</b>
<b>SÃO PAULO - CONSAD VALE DO RIBEIRA</b>	350270	Apiá	25.505
	350535	Barra do Chapéu	5.060
	350540	Barra do Turvo	7.620
	350925	Cajati	28.310
	350990	Cananéia	12.039
	351480	Eldorado	14.145
	352030	Iguape	28.963
	352042	Ilha Comprida	8.931
	352120	Iporanga	4.507
	352215	Itaóca	3.080
	352265	Itapirapuã Paulista	3.723
	352330	Itariri	15.115
	352460	Jacupiranga	16.217
	352610	Juquiá	19.340
	352620	Juquitiba	27.717
	352990	Miracatu	22.796
	353620	Pariquera-Açu	18.079
	353720	Pedro de Toledo	9.692
	353760	Peruíbe	54.457
	354260	Registro	53.441
354280	Ribeira	3.444	
354300	Ribeirão Branco	18.912	

	354995	São Lourenço da Serra	16.112
	355180	Sete Barras	12.975
	355350	Tapiraí	7.954
	<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>438.134</b>
<b>Total de Membros do Fórum</b>			<b>144</b>
<b>ESPÍRITO SANTO - CONSAD NORTE CAPIXABA</b>	320100	Boa Esperança	12.910
	320160	Conceição da Barra	26.230
	320210	Ecoporanga	23.200
	320350	Montanha	17.983
	320360	Mucurici	5.837
	320405	Pedro Canário	23.208
	320410	Pinheiros	22.537
	320425	Ponto Belo	6.986
	<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>138.891</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		
<b>MINAS GERAIS e GOIÁS- CONSAD URUCUIA GRANDE SERTÃO</b>	310450	Arinos - MG	17.480
	310820	Bonfinópolis de Minas - MG	5.840
	310930	Buritis - MG	21.462
	311615	Chapada Gaucha - MG	10.266
	312620	Formoso - MG	6.639
	315057	Pintópolis - MG	7.614
	315445	Riachinho - MG	8.071
	316420	Sao Romão - MG	9.114
	317052	Urucuaia - MG	11.489
	317047	Uruana de Minas - MG	3.173
	520400	Cabeceiras – GO	6.607
	<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>107.755</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		
<b>RIO DE JANEIRO - CONSAD RIO SUL</b>	330022	Areal	11.049
	330030	Barra do Piraí	96.369
	330095	Comendador Levy Gasparian	8.322
	330180	Engenheiro Paulo de Frontin	12.597
	330227	Japeri	89.300
	330280	Mendes	17.242
	330290	Miguel Pereira	24.644
	330360	Paracambi	42.696
	330370	Paraíba do Sul	39.327
	330385	Paty do Alferes	25.171
	330395	Pinheiral	20.853
	330400	Piraí	24.217
	330440	Rio Claro	17.216
	330450	Rio das Flores	8.168
	330540	Sapucaia	16.761
	330600	Três Rios	72.848
	330610	Valença	70.781
	330620	Vassouras	32.398
	<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>629.959</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		
<b>SÃO PAULO -</b>	350500	Barão de Antonina	2.674

<b>CONSAD SUDOESTE PAULISTA</b>	350715	Bom Sucesso de Itararé	3.695	
	350800	Buri	19.324	
	351020	Capão Bonito	46.881	
	351260	Coronel Macedo	5.506	
	351760	Guapiara	20.467	
	352170	Itaberá	19.430	
	352240	Itapeva	87.639	
	352280	Itaporanga	14.324	
	352320	Itararé	48.973	
	353282	Nova Campina	8.361	
	354325	Ribeirão Grande	8.016	
	354350	Riversul	6.060	
	355380	Taquarituba	23.749	
	355385	Taquarivaí	5.189	
	<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>320.288</b>	
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>90</b>	
	<b>SÃO PAULO - CONSAD NOROESTE PAULISTA</b>	351420	Dolcinópolis	2.181
		351520	Estrela D'Oeste	8.590
		351550	Fernandópolis	61.433
		351690	General Salgado	10.633
		351800	Guarani D'Oeste	1.963
		352070	Indiaporã	3.880
		352480	Jales	47.649
352820		Macedônia	3.411	
352830		Magda	3.146	
352965		Mesopolis	1.768	
352960		Meridiano	3.857	
353000		Mira Estrela	2.576	
353475		Ouroeste	7.035	
353600		Parapua	11.029	
353625		Parisi	2.034	
353690		Pedranópolis	2.734	
354025		Pontalinda	3.906	
354040		Populina	4.201	
354920		São João das Duas Pontes	2.571	
354925		São João de Iracema	1.732	
355530		Turmalina	2.024	
355610		Valentim Gentil	9.408	
355695		Vitória Brasil	1.624	
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>199.385</b>		
<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>138</b>		
<b>Total de Membros do Fórum na Região Sudeste</b>		<b>918</b>		
<b>Total de Municípios da Região Sudeste</b>		<b>154</b>		
<b>Total da População da Região Sudeste</b>		<b>2.706.644</b>		

Região	UF - CONSAD	Código IBGE	Município	População 2007
Região Centro-Oeste	GOIÁS - CONSAD ENTORNO DE BRASÍLIA	520010	Abadiânia	12.623
		520017	Água Fria de Goiás	5.008
		520025	Águas Lindas de Goiás	132.203
		520030	Alexânia	20.539
		520551	Cocalzinho de Goiás	14.782
		520580	Corumbá de Goiás	9.188
		521305	Mimoso de Goiás	2.836
		521560	Padre Bernardo	25.969
		521730	Pirenópolis	20.465
		521975	Sto Antônio do Descoberto	55.621
		<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>299.234</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		
	MATO GROSSO - CONSAD BAIXADA CUIABANA	510010	Acorizal	5.722
		510160	Barão de Melgaço	7.625
		510300	Chapada dos Guimarães	17.710
		510340	Cuiabá	527.113
		510490	Jangada	8.056
		510610	Nossa Sra do Livramento	12.302
		510650	Poconé	31.106
		510770	Rosário Oeste	17.896
		510780	Santo Antônio do Leverger	18.859
		510840	Várzea Grande	230.466
		<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>876.855</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		
	MATO GROSSO DO SUL - CONSAD IGUAEMI	500315	Coronel Sapucaia	13.912
		500375	Eldorado	11.947
		500430	Iguatemi	14.624
		500460	Itaquiraí	16.919
		500480	Japorã	7.362
		500568	Mundo Novo	15.968
		500570	Naviraí	43.404
		500635	Paranhos	11.101
		500660	Ponta Porã	72.206
		500770	Sete Quedas	10.659
		500795	Tacuru	9.271
		<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>227.373</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		
	MATO GROSSO DO SUL - CONSAD VALE DO IVINHEMA	500080	Anaurilândia	8.380
		500085	Angélica	7.253
		500190	Bataguassu	18.679
		500200	Batayporã	10.559
		500230	Brasilândia	12.136
500470		Ivinhema	20.567	
500620		Nova Andradina	43.508	
500625		Novo Horizonte do Sul	4.967	

		500755	Santa Rita do Pardo	7.162
		500797	Taquarussu	3.112
		<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>136.323</b>
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>60</b>
	<b>MATO GROSSO DO SUL - CONSAD SERRA DA BODOQUENA</b>	500210	Bela Vista	22.912
		500215	Bodoquena	8.201
		500220	Bonito	17.275
		500280	Caracol	5.095
		500410	Guia Lopes da Laguna	10.182
		500500	Jardim	23.295
		500580	Nioaque	15.128
		500690	Porto Murtinho	14.828
		<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>116.916</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>48</b>	
<b>Total de Membros do Fórum na Região Centro-Oeste</b>			<b>294</b>	
<b>Total de Municípios da Região Centro-Oeste</b>			<b>49</b>	
<b>Total da População da Região Centro-Oeste</b>			<b>1.656.701</b>	

Região	UF - CONSAD	Código IBGE	Município	População 2007
Região Sul	<b>PARANÁ - MICRO-REGIÃO PARANÁ CENTRO</b>	410045	Altamira do Paraná	4.373
		410304	Boa Ventura de São Roque	6.744
		410395	Campina do Simão	4.180
		410440	Cândido de Abreu	17.788
		411080	Iretama	11.174
		411325	Laranjal	6.322
		411450	Manoel Ribas	12.783
		411545	Marquinho	5.205
		411573	Mato Rico	4.156
		411680	Nova Cantu	7.795
		411727	Nova Tebas	8.317
		411780	Palmital	15.454
		411960	Pitanga	34.310
		412217	Rio Branco do Ivaí	3.824
		412265	Rosário do Ivaí	5.865
		412250	Roncador	12.265
		412385	Santa Maria do Oeste	11.554
		412796	Turvo	14.026
		<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>186.135</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>108</b>	
	<b>PARANÁ - MICRO-REGIÃO ENTRE-RIOS</b>	410070	Alto Piquiri	10.210
		410050	Altônia	19.904
		410337	Brasilândia do Sul	3.306
410347		Cafezal do Sul	4.271	
410550		Cianorte	64.498	
410560		Cidade Gaúcha	10.468	

Região Sul		410660	Cruzeiro do Oeste	20.182	
		410725	Douradina	6.530	
		410752	Esperança Nova	1.887	
		410832	Francisco Alves	6.342	
		410910	Guaporema	2.190	
		410990	Icaraíma	9.172	
		411040	Indianópolis	4.138	
		411060	Iporã	15.086	
		411155	Ivaté	7.792	
		411240	Japurá	8.248	
		411300	Jussara	6.090	
		411470	Maria Helena	6.012	
		411510	Mariluz	10.482	
		411610	Moreira Sales	12.946	
		411720	Nova Olímpia	5.233	
		411885	Perobal	5.058	
		411890	Pérola	9.359	
		412260	Rondón	9.023	
		412535	São Jorge do Patrocínio	6.031	
		412555	São Manoel do Paraná	2.093	
		412610	São Tomé	5.279	
		412680	Tapejara	14.498	
		412690	Tapira	5.829	
		412790	Tuneiras do Oeste	8.598	
		412810	Umuarama	95.282	
		412862	Vila Alta	3.254	
		412880	Xambrê	5.818	
		<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>405.109</b>	
		<b>Total de Membros do Fórum</b>			<b>198</b>
		<b>SANTA CATARINA - MICRO-REGIÃO SERRA CATARINENSE</b>	420100	Anita Garibaldi	9.141
			420243	Bocaina do Sul	3.047
			420250	Bom Jardim da Serra	4.214
			420260	Bom Retiro	8.258
	420340		Campo Belo do Sul	7.968	
	420325		Capão Alto	3.210	
	420415		Celso Ramos	2.671	
	420417		Cerro Negro	3.948	
	420455		Correia Pinto	14.871	
	420930		Lages	161.583	
	421175		Otacílio Costa	15.693	
	421189		Painel	2.297	
	421205		Palmeira	2.334	
	421330		Ponte Alta	5.080	
	421505		Rio Rufino	2.433	
	421650		São Joaquim	24.058	
	421680		São José do Cerrito	10.304	
	421890		Urubici	10.432	
	421895		Urupema	2.501	
	<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>294.043</b>		
	<b>Total de Membros do Fórum</b>			<b>108</b>	
	<b>SANTA CATARINA - MICRO-REGIÃO</b>	420010	Abelardo Luz	16.374	
		420253	Bom Jesus	2.296	
		420445	Coronel Martins	2.481	

<b>ALTO IRANI</b>	420517	Entre Rios	2.979
	420530	Faxinal dos Guedes	10.339
	420560	Galvão	3.493
	420768	Ipuaçú	6.566
	420917	Jupia	2.134
	420945	Lajeado Grande	1.461
	421055	Marema	2.282
	421185	Ouro Verde	2.152
	421227	Passos Maia	4.472
	421340	Ponte Serrada	11.210
	421610	São Domingos	9.346
	421910	Vargeão	3.560
	421950	Xanxerê	40.228
	421970	Xaxim	24.318
	<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>145.691</b>
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>102</b>
<b>SANTA CATARINA - CONSAD EXTREMO OESTE</b>	420080	Anchieta	6.587
	420208	Bandeirante	3.028
	420209	Barra Bonita	2.064
	420215	Belmonte	2.681
	420490	Descanso	8.719
	420500	Dionísio Cerqueira	14.792
	420640	Guaraciaba	10.604
	420660	Guarujá do Sul	4.722
	420765	Iporã do Oeste	8.091
	420840	Itapiranga	15.238
	421100	Mondaí	9.126
	421200	Palma Sola	7.942
	421223	Paraíso	4.195
	421415	Princesa	2.604
	421555	Santa Helena	2.437
	421625	São João do Oeste	6.020
	421670	São José do Cedro	13.699
	421720	São Miguel do Oeste	33.806
	421875	Tunápolis	4.650
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>161.005</b>	
<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>114</b>	
<b>R. GR. SUL - MICRO-REGIÃO CENTRO SUL</b>	430290	Cacequi	13.630
	430637	Dilermando de Aguiar	3.129
	431053	Itaara	4.633
	431110	Jaguari	11.626
	431113	Jari	3.692
	431120	Julio de Castilhos	19.532
	431210	Mata	5.291
	431303	Nova Esperança do Sul	4.775
	431532	Quevedos	2.732
	431690	Santa Maria	263.403
	431740	Santiago	49.558
	431810	São Francisco de Assis	19.523
	431912	São Martinho da Serra	3.409
	431940	São Pedro do Sul	16.613
	431980	São Vicente do Sul	8.361
	432149	Toropi	3.070

	432220	Tupanciretã	22.556	
	<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>455.533</b>	
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>102</b>	
<b>R. GR. SUL - CONSAD METROPOLITAN O SUL</b>	430060	Alvorada	207.142	
	430310	Cachoeirinha	112.603	
	430467	Capivari do Sul	3.330	
	430905	Glorinha	6.908	
	430920	Gravataí	261.150	
	431760	Sto Antonio da Patrulha	37.893	
	432300	Viamao	253.264	
	<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>882.290</b>	
	<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>36</b>	
<b>R. GR. SUL - CONSAD MISSÕES</b>	430250	Bossoroca	7.652	
	430330	Caibaté	5.080	
	430520	Cerro Largo	12.487	
	430635	Dezesseis de Novembro	2.968	
	430693	Entre-Ijuís	9.126	
	430783	Eugênio de Castro	3.057	
	430865	Garruchos	3.457	
	430900	Giruá	17.070	
	430950	Guarani das Missões	8.331	
	431217	Mato Queimado	1.865	
	431455	Pirapó	2.988	
	431510	Porto Xavier	10.857	
	431595	Rolador	2.795	
	431630	Roque Gonzales	7.304	
	431647	Salvador das Missões	2.615	
	431750	Santo Ângelo	73.800	
	431770	Santo Antônio das Missões	11.863	
	431890	São Luiz Gonzaga	34.487	
	431915	São Miguel das Missões	7.382	
	431920	São Nicolau	5.909	
	431930	São Paulo das Missões	6.690	
	431937	São Pedro do Butiá	2.744	
	432057	Sete de Setembro	2.131	
	432234	Ubiretama	2.440	
	432375	Vitória das Missões	3.652	
	<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>248.750</b>	
		<b>Total de Membros do Fórum</b>		<b>150</b>
	<b>Total de Membros do Fórum na Região Sul</b>			<b>918</b>
	<b>Total de Municípios da Região Sul</b>			<b>155</b>
	<b>Total da População da Região Sul</b>			<b>2.778.556</b>

Fonte: DEPAD/SESAN/MDS, 2010.

**ANEXO 7. Portaria nº 67 de 08/03/2006 / MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (D.O.U. 09/03/2006).**

Estabelece diretrizes e normas para a implementação dos programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional a cargo da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, no uso de suas atribuições legais que lhe conferem o art. 87 da Constituição Federal e a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que estabelece a competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS para orientar e normatizar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, considerando:

- os objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no sentido de garantir a oferta e o acesso aos alimentos de forma adequada, suficiente e contínua para toda a população, promovendo a nutrição, a saúde e hábitos saudáveis de alimentação;
- que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deve desenvolver-se de forma sustentável;
- que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deve integrar diferentes segmentos, promovendo a intersetorialidade e articulação entre políticas e programas dos governos federal, estaduais, distrital, municipais e ações da sociedade civil, buscando a superação de qualquer espécie de desigualdade e abranger ações estruturantes e medidas emergenciais, resolve:

Art. 1º - As normas e diretrizes a seguir expostas aplicam-se aos programas, projetos e ações da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja formulação, implementação e coordenação são competência da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN.

Art. 2º - Os programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional têm como objetivos:

I - contribuir para a efetivação da segurança alimentar e nutricional como política pública intersetorial, garantidora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social;

II - promover, articular e integrar as políticas públicas e ações da sociedade civil afetas à segurança alimentar e nutricional;

III - contribuir para o processo de autonomia e emancipação social dos cidadãos;

IV - viabilizar a formação para a cidadania;

V - colaborar com a descentralização político-administrativa.

Art. 3º - Os programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional terão como diretrizes:

I - universalidade e equidade no acesso, sem qualquer espécie de discriminação;

II - preservação da autonomia das pessoas;

III - participação social na formulação, execução e acompanhamento dos programas, projetos e ações;

IV - transparência na execução dos programas, projetos, ações e na formulação de critérios para seleção de parcerias públicas e privadas.

Art. 4º - Os projetos submetidos à análise da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que objetivem o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas terão, necessariamente, que vincular-se aos objetivos e observar as diretrizes previstas nesta norma, ou que lhe sejam análogas, dentro dos princípios das políticas de segurança alimentar e nutricional.

Art. 5º - Todos os programas, projetos e ações da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional devem contar, no mínimo, com um Manual de Orientação e um Manual Operacional, aprovados por ato do Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

§ 1º - Entende-se por:

I - Manual de Orientação - documento de orientação a proponentes e parceiros na execução do programa, projeto ou ação, como órgãos da administração federal direta e indireta, Estados, Municípios e organizações sociais. Deve conter a) descrição sucinta do programa, projeto ou ação contendo contextualização e justificativa, princípios, diretrizes, objeto, objetivos, público beneficiário, área de abrangência e forma de execução (parcerias ou outra), b) descrição do processo de habilitação e seleção de propostas, c) modelos de documentos como Proposta, Plano de Trabalho, Cronograma de Execução Físico-Financeira, Projeto Técnico, formulários, ofícios e declarações, entre outros, d) instruções para preenchimento dos documentos, e) contato para maiores informações, f) relação de normas aplicáveis ao processo e ao programa, projeto ou ação.

II - Manual Operacional - documento de orientação ao gestor do programa, projeto ou ação. Deve conter a) descrição sucinta do programa, projeto ou ação contendo contextualização e justificativa, princípios, diretrizes, objeto, objetivos, público beneficiário, área de abrangência

e forma de execução (parcerias ou outra), b) definição do público beneficiário e requisitos de inclusão, manutenção e exclusão dos mesmos no programa, projeto ou ação, c) descrição do processo de habilitação e seleção de propostas, d) definição dos requisitos e critérios de habilitação e seleção, e) descrição das possíveis formas de parceria (convênio ou outras) para execução, f) previsão da contrapartida do ente parceiro, g) procedimentos posteriores à formação da parceria, como prestação de contas parcial e final, entre outros, h) modelos de documentos como Proposta, Plano de Trabalho, Cronograma de Execução Físico-Financeira, Projeto Técnico, formulários, ofícios e declarações, entre outros, h) relação de normas aplicáveis ao processo e ao programa, projeto ou ação.

§ 2º - Constitui tarefa permanente da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a adequação dos programas, projetos e ações ao disposto neste artigo, bem como a manutenção e atualização dos manuais previstos no parágrafo antecedente.

Art. 6º - A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem prazo de 120 (cento e vinte) dias para adequar-se ao disposto no artigo anterior.

Art. 7º - Os programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional no âmbito federal operacionalizar-se-ão em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Art. 8º - Os programas, projetos e ações de segurança alimentar no âmbito federal serão executados, preferencialmente, por meio de parcerias com Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações sociais.

Art. 9º - As parcerias com entes públicos e privados serão firmadas, com os proponentes habilitados, preferencialmente observando o rito seletivo e classificatório de propostas e processadas no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Parágrafo Único - O processo observará as normas contidas na Instrução Normativa no. 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda e atenderá, no que couber, ao disposto na Lei 8.666/93.

Art. 10 - As parcerias decorrentes dos programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional previamente planejadas e de iniciativa privativa da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como aquelas originadas por iniciativas de entidades públicas ou privadas, serão, quando da proposição ou abertura do procedimento próprio, formalizados em processo autuado e numerado que deverá conter:

I - justificativa da motivação;

II - justificativa do procedimento adotado;

III - parecer técnico demonstrando a viabilidade da parceria e sua consonância com do disposto nos arts. 1º e 2º;

IV - parecer do órgão jurídico;

V - edital para seleção de propostas, quando couber.

Parágrafo único - Nos casos em que, devidamente justificado, não couber ou for desaconselhável a aplicação do disposto no inciso V deste artigo, deverá ser publicado um edital para conhecimento de terceiros com a justificativa resumida da inexistência de processo seletivo, sob pena de invalidação do processo.

Art. 11 - O edital previsto no parágrafo único do artigo antecedente terá prazo mínimo de 15 dias e deverá conter expressamente o direito a impugnação, devendo o processo aguardar sobrestado até o cumprimento do prazo ou ocorrência da resposta à impugnação.

Art. 12 - As impugnações serão protocoladas, autuadas e processadas individualmente, apensadas ao processo principal, devendo ser decididas, por despacho fundamentado em até 15 dias, cabendo da decisão recurso à autoridade imediatamente superior, com efeito suspensivo, no prazo de 5 dias úteis, contados a partir da comunicação da decisão.

Art. 13 - O edital para seleção de propostas conterà, além dos requisitos previstos na legislação pertinente, em especial a previsão de interposição de recurso, com indicação de prazo, os seguintes critérios de seleção:

I - aprovação do projeto técnico pelo Conselho Municipal ou Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional ou ainda, na ausência destes, por Grupo Gestor composto de representantes da sociedade civil (2/3) e representantes do poder público (1/3);

II - participação do proponente em outros programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

III - apresentação, pelo proponente, de instrumentos para participação e controle social;

Art. 14 - A divulgação do processo de seleção de propostas será veiculada de forma ampla na imprensa e, quando possível, em face do caráter regional do programa, projeto ou ação, diretamente aos entes interessados.

Art. 15 - Os critérios de elegibilidade e seleção dos proponentes, bem como os procedimentos para o repasse de recursos, estarão descritos nos manuais de que trata o art. 5º, § 1º, desta Portaria, admitindo-se critérios adicionais por ato do Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em cada caso.

Art. 16 - Os órgãos técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além da transferência de recursos previstos nos termos de parceria, prestarão apoio técnico

aos Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações sociais.

Art. 17 - Ficam ratificados os procedimentos descritos nas Instruções Normativas da SESAN-MDS no. 01 de 28 de julho de 2005 e no. 02 de 10 de agosto de 2005, relativos ao atendimento de passivo de demandas da Secretaria.

Art. 18 - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

PATRUS ANANIAS

**Anexo 8 – Exposição de Motivos nº. 18, de 25 de junho de 2004 – apresenta o Projeto de Lei nº. 3.884/2004.**

E.M. no 18

Em 25 de junho de 2004.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à apreciação de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei, que tem por objetivo instituir normas gerais de contratos para constituição de consórcios públicos e de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.

O art. 241 da Constituição da República, com a redação que lhe deu a Emenda no 19, de 1998, estabelece que os entes federativos disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos.

O dispositivo constitucional citado possibilita a criação de mecanismos e instrumentos de coordenação, cooperação e de pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Instrumentos com tal característica são de fundamental importância para a efetividade da Federação brasileira, constituída por três esferas autônomas de governo. Até o momento, no entanto, esses mecanismos e instrumentos permanecem sem regramento legal, o que resulta na ausência ou precariedade das formas de cooperação e coordenação entre os governos.

A proposta ora apresentada foi elaborada a partir de três preocupações fundamentais. A primeira delas, que pode ser definida como responsabilidade de Estado, extrapolando, portanto, um governo ou um mandato, é a necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo.

A segunda preocupação responde à carência de instrumentos de coordenação de

políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, considerando especificamente aquelas executadas de forma conjunta com Estados e Municípios. Ao se constituírem como instrumento viabilizador de ações cooperadas e coordenadas entre os entes federativos, os consórcios públicos abrem a possibilidade de ampliar o alcance e aumentar a efetividade das políticas e da aplicação de recursos públicos. Para o Governo Federal, portanto, a criação e funcionamento de consórcios públicos têm a capacidade de alavancar, por meio da maior racionalidade da execução cooperada, o impacto de diferentes políticas públicas – saúde, saneamento, geração de renda, infra-estrutura, entre outras políticas de responsabilidade partilhada entre os entes federados.

Uma terceira preocupação, apresentada ao Governo Federal pelas entidades nacionais de representação de prefeitos ao longo do ano de 2003, diz respeito à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os Municípios hoje utilizam. Segundo os prefeitos, é preciso disciplinar a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes permita ter segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo.

Portanto, os objetivos a serem alcançados com a aprovação da proposta anexa são: 1) a instituição de um mecanismo de coordenação federativa adequado às diversas escalas de atuação territorial; 2) o fortalecimento do papel do ente público de agente planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos; 3) a possibilidade de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas em parceria por diferentes entes governamentais; e 4) a necessidade de superar a insegurança jurídica dos atuais arranjos de cooperação entre os entes públicos brasileiros, resultando em maior previsibilidade das políticas executadas pelo Estado.

Para atender aos fins a que se destina, a figura institucional dos consórcios públicos, tal como desenhada na proposta ora apresentada, tem como características o respeito à autonomia e às competências federativas, às diversas escalas de atuação territorial e aos instrumentos de participação e controle social. São, ainda, elementos do anteprojeto a obediência às regras de gestão pública e aos esforços de responsabilidade fiscal; a flexibilidade na organização e a universalidade, possibilitando que o instrumento seja utilizado para diferentes serviços e políticas públicas e para múltiplos objetivos.

O texto submetido à apreciação de Vossa Excelência foi elaborado a partir de ampla consulta a diferentes especialistas das áreas jurídica, de políticas urbanas, de políticas sociais, de desenvolvimento local/regional, dentre outras, e interessados no tema. Foram considerados, ainda, o direito federativo comparado e a experiência internacional, assim como a jurisprudência em torno do assunto. A minuta de anteprojeto, fruto do trabalho do

Grupo de Trabalho Interministerial constituído pela Portaria no 1.391, de 28 de agosto de 2003, da Casa Civil da Presidência da República, e composto por representantes de diferentes Ministérios que têm interface com o tema, foi então encaminhada, para considerações e sugestões, aos governadores de Estado, aos prefeitos de capitais, aos gestores dos consórcios hoje em operação e às entidades nacionais de representação do conjunto de prefeitos.

Assim, é possível afirmar que o texto em anexo representa um grande consenso em torno dos diferentes aspectos que compõem a regulamentação dos consórcios públicos e da gestão associada de serviços. A principal inovação do projeto, saudada pelos governadores, prefeitos e demais interessados, é o entendimento dos consórcios públicos como instrumento para gestão cooperada entre entes federados, e não só entre Municípios, como é a visão tradicional.

Além disto, foram ainda incorporados elementos constantes de diversos projetos de lei em trâmite nas Casas Legislativas, o que evidencia a preocupação que o tema suscita entre os representantes dos cidadãos e dos Estados. Pode-se citar, entre os dispositivos presentes em algumas das proposições e que foram utilizados como referência no anteprojeto de lei em anexo, os seguintes: a utilização e valorização da figura jurídica do consórcio público, nos termos do art. 241 da Constituição; o reforço da função de planejamento do setor público, principalmente nas atividades de desenvolvimento regional e de prestação de serviços públicos; a plena capacidade contratual e convenial dos consórcios públicos; o respeito às normas de direito público relacionadas às compras; a gestão do consórcio público por órgão colegiado; a exigência de lei específica para disciplinar os aspectos fundamentais do consórcio que se cria; as regras de retirada e de dissolução do consórcio; as regras de orçamento; as regras de responsabilidade solidária; as regras de prestação de contas aos Tribunais de Contas competentes; a previsão de gestão associada de serviços públicos; a competência de regulação de serviços públicos pelos consórcios públicos; a possibilidade de repasse de recursos pela União; a responsabilização dos agentes públicos que desrespeitarem determinação de planejamento dos serviços, dentre outros.

A proposta está dividida em quatro títulos: I- Das Disposições Preliminares, contendo objeto, âmbito de aplicação e definições; II - Dos Consórcios Públicos, regulando sua constituição e gestão administrativa e financeira; da retirada, suspensão e exclusão de ente consorciado e da alteração e extinção dos contratos de consórcio público; III - Do Contrato de Programa, contendo disposições preliminares e cláusulas necessárias; IV - Das Disposições Gerais, contendo alterações de outras normas e, finalmente, o Título V – Das Disposições Finais e Transitórias.

Considerando que a regulamentação dos consórcios públicos e da gestão associada de serviços pode ser um instrumento poderoso para o enfrentamento da nova agenda federativa, em especial a agenda das cidades e do desenvolvimento econômico e social e, ainda, considerando que uma nova geração de prefeitos assumirá o poder no início do ano de 2005, a tramitação do projeto em anexo em regime de urgência constitucional e o firme apoio do Congresso Nacional para sua aprovação, seguramente trarão ganhos para nosso País.

Respeitosamente,

JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA  
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da  
Presidência da República

JOSÉ ALDO REBELO FIGUEIREDO  
Ministro de Estado Chefe da Secretaria de  
Coordenação Política e Assuntos  
Institucionais

HUMBERTO SÉRGIO COSTA LIMA  
Ministro de Estado da Saúde

CIRO FERREIRA GOMES  
Ministro de Estado da Integração Nacional

OLÍVIO DUTRA  
Ministro de Estado das Cidades

ANTÔNIO PALOCCI  
Ministro de Estado da Fazenda

**Anexo 9 – Portaria nº. 1.391, de 28 de agosto de 2003, por meio da qual a Casa Civil da Presidência da República instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para, entre outros temas, elaborar propostas relativas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e de gestão intergovernamental - DOU de 29/08/2003 (nº 167, Seção 1, pág. 3).**

PORTARIA Nº 1.391, DE 28 DE AGOSTO DE 2003

Institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica.

O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições, e

Considerando o fortalecimento do Pacto Federativo como estratégia prioritária de governo;

Considerando que diferentes políticas públicas demandam articulações entre os diferentes níveis de governo, para o seu eficiente desempenho;

Considerando a necessidade de formatação de arcabouço jurídico e de estratégias que permitam a regulamentação dos mecanismos de articulação intermunicipal e interestadual;

Considerando a necessidade de regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição Federal;

Considerando o grande número de Estados e de Municípios desprovido de recursos próprios capazes de reduzir as desigualdades sociais;

RESOLVE :

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar propostas para:

I - aperfeiçoar os mecanismos de cooperação entre os entes federados;

II - regulamentar o art. 18, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil; e

III - os temas que lhe forem submetidos pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 2º Para a consecução dos seus objetivos, o Grupo de Trabalho estudará proposições que promovam:

I - o federalismo cooperativo;

II - o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e de gestão intergovernamental e propostas que permitam o desenvolvimento de instrumento jurídico de cooperação entre os diferentes níveis de governo;

III - a redução dos custos operacionais e os ganhos de escala na execução de políticas públicas; e

IV - a definição de critérios para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Art. 3º São objetivos específicos do Grupo de Trabalho:

I - estimular a cooperação intermunicipal e interestadual de unidades contíguas e a integração de suas ações por meio de iniciativas comuns;

II - harmonizar as parcerias e as formas de cooperação federativas por meio de proposições que contribuam para a regulamentação dos arts. 23, 25, 43 e 241 da Constituição Federal;

III - propor a incorporação de práticas inovadoras de cooperação entre entes federados ao arcabouço institucional;

IV - propor a regulamentação dos dispositivos constitucionais que permitam formas de cooperação entre Municípios e Estados; e

V - propor critérios para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Art. 4º O Grupo de Trabalho poderá convidar especialistas, representantes de órgãos e entidades públicos e privados, bem como de Estados e de Municípios, para participar de suas reuniões.

Art. 5º O Grupo de Trabalho será integrado por um representante de cada um dos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República;

II - Ministério das Cidades;

III - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Ministério da Integração Nacional;

V - Ministério da Saúde; e

VI - Ministério da Fazenda.

Art. 6º O Grupo de Trabalho apresentará suas conclusões e propostas ao Comitê de Articulação Federativa, no prazo de cento e vinte dias, no que se refere às formas de

cooperação entre os entes federados, e no prazo de cento e oitenta dias, no que se refere às contribuições para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA

**Anexo 10 - Projeto de Lei (PL) nº. 3.884/2004 – Proposta do Governo.**

## **PROJETO DE LEI**

Institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providências.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

### **TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

#### **CAPÍTULO I DO OBJETO E DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO**

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.

#### **CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES**

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - consórcio público: a associação pública formada por dois ou mais entes da Federação, para a realização de objetivos de interesse comum;

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

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;

c) dos Municípios e dos Estados, quando o consórcio público for constituído por um ou mais Estados e Municípios contíguos a qualquer deles;

d) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios a ele contíguos, e

e) dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal, um ou mais Estados e Municípios contíguos a qualquer destes últimos;

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

IV - contrato de consórcio público: ato constitutivo do consórcio público, conferindo-lhe personalidade jurídica de direito público;

V - reserva: o ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinados objetivos ou cláusulas de protocolo de intenções para constituição de consórcio público;

VI - retirada: a saída do ente da Federação de consórcio público, por ato de sua vontade; VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes da Federação consorciados comprometem-se a fornecer recursos para a realização de despesas do consórcio público;

VIII - gestão associada plena de serviços públicos: as atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público, acompanhadas ou não da sua prestação;

IX - gestão associada parcial de serviços públicos: a que não envolve as atividades de planejamento, regulação, ou fiscalização de serviços públicos;

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 socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação, reajuste e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - fiscalização: as atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, exercida pelo titular do serviço público, por entidades de sua administração indireta e pelos usuários, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIII - prestação de serviço público: a execução, em estrita conformidade com o estabelecido na regulação, 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;

XIV - serviço público adequado: aquele que, custeado por recursos orçamentários ou por preço público, atende a todas exigências da regulação e à finalidade a que se destina

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

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual são constituídas e reguladas obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro, ou para com consórcio público, em razão de:

- a) prestação de serviços públicos por meio de gestão associada;
- b) transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º A área de atuação do consórcio público refere-se exclusivamente aos entes da Federação que estejam efetivamente consorciados, dela se excluindo os territórios dos entes a que se tenha aplicado a pena de suspensão ou meramente signatários de protocolo de intenções para a constituição de consórcio público.

§ 2º Para efeito do inciso II do **caput** deste artigo não se considera contíguo o território de Município contido no de Estado consorciado.

## TÍTULO II DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

### CAPÍTULO I DA CONSTITUIÇÃO

Art. 3º Os objetivos dos consórcios públicos devem se circunscrever:

- I - à gestão associada de serviços públicos;
- II - à prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e ao fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- III - ao compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos de gestão, manutenção, informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;  
congêneres;
- IV - à produção de informações ou de estudos técnicos;
- V - à instituição e ao funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos
- VI - à promoção do uso racional dos recursos naturais e à proteção do meio-ambiente;
- VII - ao exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que tenham sido delegadas ou autorizadas;
- VIII - ao apoio e ao fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados, inclusive no que se refere à segurança pública e ao sistema penitenciário;
- IX - à gestão e à proteção de patrimônio paisagístico ou turístico comum;
- X - ao planejamento, à gestão e à administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio;
- XI - ao fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- XII - às ações e políticas de desenvolvimento sócio-econômico local e regional; e
- XIII - ao exercício de competências pertencentes aos entes federados nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º A autorização ou a delegação de competências prevista no inciso XIII do **caput** deste artigo, sob pena de nulidade, deverá observar as seguintes condições, exceto quando no âmbito de gestão associada de serviços públicos:

I - a União poderá outorgar ao consórcio público quaisquer de suas competências delegáveis;

II- o Estado somente poderá delegar competência para os consórcios públicos que constituir:

a) com a União, e

b) com Municípios contidos em seu território, mesmo quando o consórcio público também for integrado pela União.

III - os Municípios não poderão delegar competências que exijam execução por instrumento de direito público.

§ 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 consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos somente poderão celebrar parcerias público-privadas, ou 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 parceria, concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender.

§ 4º Pelo consórcio público, ou por entidade a ele vinculada, poderão ser desenvolvidas as ações e os serviços de saúde que correspondam aos entes consorciados, garantido aos usuários o acesso gratuito e obedecido o disposto no art. 10 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 4º A constituição de consórcio público dependerá da celebração de protocolo de intenções subscrito pelos Chefes de Poder Executivo 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 do consórcio;

II - a identificação de cada um dos entes signatários;

III - as competências delegadas ao consórcio público, ou cujo exercício a este se autorize;

IV - os critérios para autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação que o integram, em assuntos de interesse comum, perante quaisquer autoridades e demais esferas de governo;

parceria;

V - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de

VI - a autorização para a gestão associada de serviços públicos, caso esta integre os objetivos do consórcio público, explicitando seus termos e condições, especialmente:

a) as competências delegadas ao consórcio público, por cada ente consorciado,

especialmente se elas se referem às atividades de planejamento, de regulação, de fiscalização ou de prestação de serviços ou obras, ou somente a algumas delas, e respectivo prazo de delegação;

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

c) a autorização para outorgar a concessão, permissão ou autorização dos serviços, bem como para licitar e contratar a prestação de serviços ou parcerias públicos-privadas;

d) a exigência de que a prestação de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais aos serviços transferidos, dependerão da celebração de contrato de programa entre o consórcio público e cada titular dos serviços;

e) a forma de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, obrigatoriamente com a demonstração contábil e econômica de cada um dos seus componentes, bem como os critérios gerais a serem observados em sua revisão ou reajuste;

f) o direito de qualquer cidadão ter acesso aos documentos, estudos e planilhas referentes aos serviços, independentemente da demonstração de seu interesse, salvo quando, por prazo certo, forem tidos como sigilosos por decisão adequadamente motivada da assembléia geral;

VII - a indicação da área de atuação do consórcio, bem como a previsão de que ficam vedadas a realização de ações e serviços fora dela, salvo para cooperar com ente da Federação ou com consórcio público, nos termos de específica decisão da assembléia geral;

VIII - o reconhecimento de que, sendo constituído o consórcio público, será ele pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta de cada um dos entes da Federação consorciados;

IX - a assembléia geral, como a instância máxima do consórcio público, composta exclusivamente pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, que, para determinados atos, poderão indicar substitutos;

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

XI - como públicas e acessíveis a qualquer do povo as reuniões de todas as instâncias colegiadas do consórcio público, bem como, independentemente da demonstração de interesse, todos os seus atos, procedimentos e contratos;

XII - as hipóteses de suspensão e de exclusão do consórcio público;

XIII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público, inclusive as relativas à transferência de bens ou direitos, e à elaboração e aprovação dos estatutos;

XIV - o número, as formas de provimento e o regime jurídico dos servidores, bem como os respectivos padrões de remuneração; e os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

§ 1º Somente poderão celebrar contrato de consórcios os entes da Federação com territórios contíguos, bem como o ente cujo território esteja

contido no território de qualquer destes primeiros.

§ 2o O requisito de que os territórios sejam contíguos ou estejam contidos uns nos outros será aferido somente no momento da celebração do protocolo de intenções.

§ 3o O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado pelo menos um voto a cada ente consorciado.

§ 4o Salvo as exceções desta Lei e as previstas no contrato de consórcio público, as deliberações da assembléia geral exigirão mais da metade dos votos.

§ 5o Poderão compor os órgãos colegiados do consórcio público, exceto a assembléia geral:

I - entidades representativas da sociedade civil;

II - representantes de somente uma parte dos entes consorciados.

§ 6o Mediante decisão motivada, e por prazo certo, poderá a assembléia geral limitar o acesso a determinados atos, procedimentos, contratos ou reuniões de órgãos colegiados do consórcio aos próprios interessados e a seus advogados, ou a somente a estes.

§ 7o Considerar-se-á representante legal do consórcio a pessoa física que foi eleita presidente da assembléia geral, desde que Chefe de Poder Executivo de ente consorciado.

§ 8o 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, na forma que indicarem os estatutos do consórcio público, por quem preencha essa condição.

§ 9o O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial dos signatários.

§ 10. A publicação do protocolo de intenções poderá se dar 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.

§ 11. É nula a cláusula do protocolo de intenções que estabeleça 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.

§ 12. Dentre as hipóteses a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, obrigatoriamente deve constar a de exclusão, após prévia suspensão, do ente consorciado que não consignar, em suas respectivas leis orçamentárias anuais e créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas a serem assumidas com o contrato de rateio.

Art. 6o O contrato de consórcio público será tido como celebrado quando o protocolo de intenções for ratificado, mediante lei, por todos os entes da Federação que o subscreveram.

§ 1o Os entes subscritores do protocolo de intenções não são obrigados a ratificá-lo; a ratificação pode ser realizada com reservas que, aceitas, implicarão consorciamento

parcial ou condicional.

§ 2o Mediante previsão expressa, o contrato de consórcio público poderá ser celebrado apenas por parcela dos signatários do protocolo de intenções, sem prejuízo de que os demais signatários venham a integrá-lo.

§ 3o Caso as leis mencionadas no caput deste artigo prevejam reservas, a admissão no consórcio dependerá da aprovação de cada uma das reservas pela unanimidade dos demais subscritores do protocolo de intenções.

§ 4o Admitir-se-ão somente reservas que digam respeito, em relação ao ente da Federação que as apresentaram, à vigência de cláusula, parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções, ou que imponham condições para a vigência de qualquer desses dispositivos.

§ 5o Na hipótese do § 2o deste artigo, se os demais subscritores ratificarem o protocolo de intenções após decorrido mais de dois anos de sua publicação, o ingresso no consórcio público dependerá da aquiescência unânime da assembléia geral, inclusive no que se refere a eventuais reservas, devendo o mesmo procedimento ser utilizado nos pedidos de reingresso.

§ 6o Dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da Federação não subscritor do protocolo de intenções.

§ 7o As alterações do contrato de consórcio público, inclusive em razão de reservas admitidas, somente terão eficácia mediante publicação de seus termos por meios iguais ou equivalentes aos adotados para a publicação do protocolo de intenções.

§ 8o Na hipótese de, antes da celebração do protocolo de intenções, o ente da Federação disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, o contrato de consórcio público será considerado celebrado independentemente da ratificação prevista no **caput** deste artigo.

Art. 7o Com a vigência do suficiente número de leis de ratificação do protocolo de intenções, o consórcio público adquirirá a personalidade jurídica de direito público, passando a constituir a administração indireta de cada um dos entes da Federação consorciados.

Parágrafo único. Na hipótese em que todos os entes da Federação subscritores do protocolo de intenções se encontrarem na situação prevista no § 8o do art. 5o desta Lei, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica dependerão exclusivamente da publicação do protocolo de intenções.

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

§ 1o Caso o contrato de consórcio público não disponha em contrário, os estatutos serão elaborados pela assembléia geral, exigida a maioria absoluta de votos para a sua aprovação.

§ 2o Salvo disposição em contrário dos estatutos, a sede do consórcio é a do domicílio de seu representante legal.

§ 3o Os estatutos do consórcio público produzirão seus efeitos mediante publicação.

§ 4o Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas

obrigações do consórcio público.

§ 5o Os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, locais, jornada de trabalho e denominação dos servidores do consórcio público.

Art.9o A qualidade de consorciado e de subscritor do protocolo de intenções é intransferível, salvo nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores do protocolo, nas quais os novos entes da Federação serão tidos como automaticamente consorciados ou subscritores.

## CAPÍTULO II DA GESTÃO

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

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, transferências voluntárias, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

II - celebrar contratos com os entes da Federação consorciados ou entidades de sua administração indireta, sendo dispensada a licitação;

III - promover desapropriações ou instituir servidões que sejam necessárias ao desempenho de suas finalidades, nos termos de anterior declaração de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social realizada pelo Poder Público.

Parágrafo único. O consórcio público só poderá receber ou administrar qualquer recurso econômico ou financeiro mediante os meios previstos no inciso I do **caput** deste artigo, sendo-lhe vedado contratar operações de crédito e conceder garantias.

Art. 11. As propostas de orçamento e de suas respectivas reformulações orçamentárias serão apreciadas e aprovadas pela assembléia geral do consórcio, mediante procedimento público previsto em seus estatutos.

Art. 12. Aprovada e publicada a proposta de orçamento ou de reformulação orçamentária, será formalizado contrato de rateio.

§ 1o Em cada exercício financeiro, o contrato de rateio será formalizado com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante.

§ 2o A celebração de contrato de rateio depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e criminal dos gestores do consórcio público e do ente da Federação contratante.

§ 3o 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 do ente da Federação contratante.

§ 4o Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, poderá o ente da Federação consorciado diminuir o valor dos pagamentos previstos no contrato de rateio, desde que comunique ao consórcio público por notificação escrita.

Art. 13. Independentemente de qualquer formalidade, é inexigível a licitação para a

celebração de contratos de rateio.

Art. 14. O contrato de rateio será regido pelo direito privado, não se admitindo que venha a custear projeto ou atividade não específicos ou de natureza meramente financeira, especialmente transferências e operações de crédito.

§ 1o Na gestão associada de serviços públicos, os titulares e o consórcio público deverão celebrar contratos de rateio específico para cada um dos serviços, ou dos serviços que técnica e financeiramente se complementem, de forma a garantir a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2o 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.

§ 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.

Art. 15. A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

§ 1o Com o objetivo de permitir o atender aos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, 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 a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 2o Fica vedado ao consórcio público indicar como realizadas despesas genéricas, bem como transferências ou operações de crédito.

Art. 16. Os entes da Federação integrantes do consórcio público, ou com ele conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1o Os servidores cedidos permanecerão no seu regime jurídico originário.

§ 2o Na hipótese de o ente consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos serão contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 17. Sem expressa previsão do contrato de consórcio público, são vedados quaisquer pagamentos a servidores em comissão ou aos que foram cedidos ao consórcio.

Art. 18. O representante legal do consórcio público é o ordenador das despesas, incumbindo-lhe o dever de prestar contas nos termos da lei.

consorciado.

### CAPÍTULO III DA RETIRADA, DA SUSPENSÃO E DA EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO

Art. 19. Nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer

Art. 20. 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, inclusive as pendentes de termo ou condição.

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

Art. 21. Poderá ser excluído do consórcio público o ente que subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades iguais ou, a juízo da maioria da assembléia geral, assemelhadas ou incompatíveis.

§ 1o A decisão que excluir ente da Federação do consórcio exigirá a aprovação da maioria dos entes consorciados, independentemente do número de votos que possuam na assembléia geral.

§ 2o O disposto no **caput** não se aplica nas hipóteses em que:

I - não houver coincidência de parte das áreas de atuação dos consórcios;

II - tenha havido prévia aquiescência da assembléia geral; ou

III - a subscrição do protocolo de intenções para constituição do outro consórcio tenha se dado há mais de dois anos.

§ 3o Com exceção da hipótese prevista no **caput** deste artigo, a aplicação da pena de exclusão deverá ser antecedida da suspensão por doze meses, período em que o ente integrante suspenso poderá se reabilitar.

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

Art. 22. 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.

Art. 23. No caso em que o contrato de consórcio público não dispuser de forma diversa, as obrigações e direitos remanescentes serão atribuídos a cada ente consorciado à razão proporcional do quanto tenham contribuído com o consórcio público nos três exercícios financeiros anteriores ao da extinção.

§ 1o Excetuam-se do disposto no **caput** deste artigo os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público, que 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, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 3º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará a seus órgãos de origem.

### TÍTULO III DO CONTRATO DE PROGRAMA

#### CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 24. Devem ser disciplinadas por contrato de programa, sob pena de nulidade, as obrigações que ente da Federação, inclusive sua administração indireta, constituir para com outro, ou para com consórcio público, em virtude de prestação de serviços públicos por meio de gestão associada, ou de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Parágrafo único. Excluem-se do previsto no **caput** as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 25. O contrato de programa será celebrado por dispensa de licitação e deverá atender a todas as exigências de planejamento, regulação e fiscalização fixadas ou que venham a ser fixadas pelo titular dos serviços ou pelo consórcio público.

Art. 26. O contrato de programa somente produzirá efeitos quando em vigor contrato de consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos.

Art. 27. Mediante previsão do contrato de consórcio público ou do convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por determinadas entidades que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação interessados.

#### CAPÍTULO II DAS CLÁUSULAS NECESSÁRIAS

Art. 28. Os contratos de programa deverão atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, sob pena de nulidade, conter cláusulas que estabeleçam:

I - os serviços objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

II - o prazo de vigência, que deverá ser justificado pelos parâmetros de economicidade e amortização de investimentos;

III - a plena obediência ao estabelecido nos instrumentos legais e administrativos de regulação em vigor ou que venham a ser editados;

IV - os aspectos gerais da fiscalização dos serviços, a qual deverá ser exercida diretamente pelo titular dos serviços ou por pessoa de direito público que integre a sua administração indireta, inclusive consórcio público;

V - a indicação das obras a serem executadas, o orçamento estimativo de cada uma delas e os prazos a serem cumpridos;

VI-a exigência de publicação de demonstrações financeiras periódicas, no mínimo quadrimestrais, e específicas no que se refere a cada um dos serviços e obras objeto da gestão associada;

VII - a obrigação do contratado de zelar pela integridade dos bens vinculados aos serviços públicos objeto da gestão associada;

VIII - os bens e direitos reversíveis, que deverão abranger todos os entregues pelo titular do serviço, bem como aqueles originados de investimentos amortizados ou a serem amortizados pelas receitas emergentes da prestação dos serviços;

IX - a exigência de anuência do titular do serviço público a qualquer alienação ou negócio jurídico que tenha por objeto bens reversíveis ou essenciais à prestação dos serviços, inclusive os que impliquem a sua modificação;

X - o reconhecimento de o titular dos serviços de entrar imediatamente na posse e propriedade dos bens vinculados aos serviços, por ocasião da extinção;

XI - os casos de extinção;

XII - o modo, o prazo e a periodicidade para fornecimento de dados e informações;

XIII - o acesso a documentos e arquivos, inclusive sua transferência, na hipótese de extinção do contrato;

XIV- o valor das obras, bem como das tarifas e outros preços públicos, com a demonstração contábil e econômica de cada um dos seus componentes, e os critérios gerais a serem observados em sua revisão ou reajuste;

XV - a obrigação de o contratado, pelo menos ao início e ao final da gestão associada, elaborar relatório de passivo ambiental;

XVI - as penalidades a que fica sujeito o contratado em caso do não-cumprimento, ou do cumprimento defeituoso, do estabelecido ou do que vier a ser estabelecido na regulação;

XVII - a responsabilidade do titular dos serviços de declarar de utilidade ou necessidade pública, ou argüir urgência, nas desapropriações ou servidões necessárias aos serviços;

XVIII - a autorização para que, havendo declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social, o contratado promova desapropriações ou institua servidões.

XIX - no caso de gestão associada parcial de serviços públicos:

a) previsão de que as tarifas e outros preços públicos serão fixados pelo titular dos serviços, diretamente ou por entidades de sua administração indireta, nelas incluído o consórcio público que integre ou venha a integrar;

b) possibilidade do titular dos serviços intervir e tomar medidas para garantir a continuidade e a preservação dos serviços ou obras por meio de decisão administrativa motivada, exarada independentemente de específica autorização legislativa ou do pagamento de prévia indenização;

XX - no caso de ser objeto a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços:

- a) os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;
- b) as penalidades nos casos de inadimplência em relação aos encargos transferidos;
- c) o momento da transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;
- d) a indicação de quem arcará com o ônus do pessoal transferido;
- e) a previsão expressa de que o pessoal transferido será recebido a título de mera cessão, permanecendo íntegro o vínculo originário, e que, caso não haja desligamento, é garantido o seu retorno à entidade de origem;
- f) a identificação dos bens que terão apenas sua gestão e administração transferidas e os que serão efetivamente alienados ao contratado;
- g) o levantamento e avaliação dos bens transferidos, antes de sua entrega e por ocasião, se for o caso, de sua reversão.

Parágrafo único. O titular dos serviços poderá alienar onerosamente bens ou direitos por meio de contrato de programa, caso em que a alienação será admitida apenas no valor necessário para adimplir com as obrigações atuais ou futuras decorrentes de operações de crédito anteriormente contratadas pelo titular e cujos recursos foram aplicados nos serviços transferidos.

#### TÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 29. A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Art. 30. 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. 31. Somente poderão utilizar a denominação “consórcio público” as associações de entes da Federação constituídas nos termos desta Lei.

Art. 32. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

Art. 33. São nulos os contratos de consórcio, convênios de cooperação, contratos de programa ou instrumentos congêneres celebrados em desacordo com o disposto nesta Lei.

Art. 34. 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:

“IV - as autarquias, inclusive as associações públicas.” (NR)

Art. 35. O **caput** do art. 5o da Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“V - autorizar gestão associada de serviços públicos, ou celebrar contrato ou outro instrumento que a tenha por objeto, sem observar as formalidades previstas na lei;

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

Art. 36. O art. 10 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“XIV - autorizar gestão associada de serviços públicos, ou celebrar contrato ou outro instrumento que a tenha por objeto, 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. 37. Os arts. 9o e 10 da Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9o .....

8 - autorizar gestão associada de serviços públicos ou celebrar contrato ou outro instrumento que a tenha por objeto, sem observar as formalidades previstas na lei.” (NR)

“Art. 10 .....

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

Art. 38. O **caput** do art. 1o do Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“XXIV - autorizar gestão associada de serviços públicos, ou celebrar contrato ou outro instrumento que a tenha por objeto, sem observar as formalidades previstas na lei;

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

Art. 39. Os arts. 23, 24, 26, 89 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 três entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. (NR)”

“Art. 24 .....

XXV - 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 deste artigo serão vinte por cento para compras, obras e serviços 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 deverão ser comunicados, dentro de três dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias , como condição para a eficácia dos atos.

..... ” (NR)

“Art. 89 .....

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que:

I - aprovar ou subscrever protocolo de intenções para a constituição de consórcio público que não observe as formalidades previstas na lei;

II - celebrar contrato, ou instrumento congênere, que tenha por objeto a gestão associada de serviços públicos sem obedecer as formalidades previstas na lei;

III - tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.” (NR)

“Art. 112. ....

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

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

Art. 40. O Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

#### **“Autorização de gestão associada de serviços públicos sem respaldo legal**

Art. 328. A. Autorizar gestão associada de serviços públicos sem observar as formalidades previstas na legislação.

Pena – detenção de três a cinco anos, e multa .

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da autorização ilegal para a prestação de serviços públicos por gestão associada.” (NR)

#### **“Celebração irregular de contrato de rateio de consórcio público**

Art. 359-I. Celebrar contrato de rateio de consórcio público sem prévia e suficiente previsão de recursos orçamentários.

Pena – reclusão, de um a dois anos.” (NR)

#### **“Recusa ou prestação defeituosa de contas de consórcio público**

Art. 359-J. Recusa do gestor do consórcio público em prestar contas, ao ente consorciado dos recursos entregues por contrato de rateio.

Pena – reclusão, de dois a quatro anos.

Parágrafo único. Na mesma pena incide o gestor de consórcio público que preste contas de forma a não permitir que o valor das despesas executadas com os recursos entregues por meio de contrato de rateio sejam consolidadas nas contas do ente da Federação consorciado, inclusive para demonstrar o cumprimento das obrigações previstas na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.” (NR)

Art. 41. O art. 10 da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. Aplica-se às autarquias, consórcios públicos e fundações públicas o disposto nos arts. 188 e 475, **caput**, e no seu inciso II, do Código de Processo Civil.” (NR)

## TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 42. As associações civis de entes da Federação que tenham sido inscritas no registro civil até a data de promulgação desta Lei poderão ser convertidas em consórcios públicos.

§ 1º Fica autorizada a alteração dos estatutos da associação civil, obedecidos os seus termos, para que dela se excluam associados com o objetivo de que os remanescentes convertam-na em consórcio público.

procedimento:

§ 2º A conversão prevista no **caput** será admitida desde que observado o seguinte

I - celebração de contrato de consórcio público, antecedida de elaboração de protocolo de intenções, bem como a sua ratificação mediante lei dos entes que se consorciarão, dentre os quais deverão constar, obrigatoriamente, todos os associados da associação civil a ser convertida;

II - a inscrição do contrato de consórcio público no registro civil, que será tido como instrumento de conversão da associação civil de direito privado em consórcio público, sendo por este sucedida em todos os direitos e obrigações.

§ 3º O pessoal admitido pela associação anterior, sem concurso público de provas ou de provas e títulos, terá o seu vínculo com o consórcio extinto quando decorridos cento e oitenta dias da inscrição no registro civil do ato de conversão em consórcio público.

§ 4º Os contratos celebrados pela associação civil antes da data de promulgação desta Lei permanecerão em vigor, passando a ser regidos, no que couber, pela Lei no 8.666, de 1993.

§ 5º A conversão somente será admitida se houver a apresentação do contrato de consórcio público para sua inscrição no registro civil em até dois anos da data de publicação desta Lei.

Art. 43. O **caput** do art. 11 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“IV - o contrato de consórcio público, quando instrumento de conversão de

associação civil formada exclusivamente por entes da Federação.” (NR)

Art. 44. 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. 45. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília.

**Anexo 11 - o Projeto de Lei nº. 1.071, de 1999, do Deputado Rafael Guerra do PSDB de MG – Diário da Câmara dos Deputados (Agosto de 1999).**

**PROJETO DE LEI Nº 1.071, DE 1999**  
**(Do Sr. Rafael Guerra e outros)**

Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997.

(ÀS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO); E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar consórcios públicos para execução de obras, serviços e atividades de interesse comum dos partícipes, dependendo de autorização legislativa para sua celebração.

Parágrafo único. Não se admitirá a celebração de consórcio público entre pessoas jurídicas de espécies diferentes.

Art. 2º Os consórcios públicos terão por objeto:

I – representação dos consorciados que o integram, em assuntos de interesse comum, perante quaisquer outras entidades, especialmente perante as demais esferas de governo;

II – planejamento, adoção e execução de programas e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento sócio-econômico da região ou da atividade-fim;

III - planejamento, adoção e execução de programas e medidas destinadas a promoção de suas finalidades e implantação dos serviços afins.

Parágrafo único. Para o cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

a) adquirir os bens que entender necessários, os quais integrarão o seu patrimônio;

b) firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

c) prestar aos seus consorciados serviços de qualquer natureza, independentemente de licitação.

Art. 3º As autorizações legislativas para celebração do consórcio público conterão, entre outras disposições, o seguinte:

I – identificação dos consorciados;

II – finalidade do consórcio;

III – prazo de duração;

IV – regras, critérios, e parâmetros definidores da implantação, expansão, alteração e modernização do serviço, bem como de sua qualidade;

V – deveres relativos à universalização e à continuidade do serviço;

VI – as possíveis receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

VII - constituição patrimonial do consórcio;

VIII – forma da prestação de contas e da fiscalização;

IX – bens reversíveis, se houver;

X – obrigação de manter, durante o consórcio, todas as condições de habilitação exigidas na licitação, se houver;

XI – sanções administrativas, civis e penais;

XII – sede, foro e modo de solução extrajudicial.

§ 1º A pessoa jurídica criada para administração do consórcio será necessariamente instituída na forma de sociedade civil sem fins lucrativos, regida de acordo com o art. 18 do Código Civil Brasileiro, gozando dos privilégios fiscais e encargos sociais das entidades filantrópicas e do terceiro setor.

§ 2º A sociedade civil responsável pela administração do consórcio observará as normas de direito público, especialmente, no que concerne a prestação e tomada de contas, contratação de pessoal e realização de licitação, conforme a Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 4º O consórcio público terá como órgão máximo o Conselho Diretor, devendo contar também, com um Conselho Fiscal, uma Ouvidoria e uma Secretaria Técnica-Executiva, além das unidades especializadas incumbidas das diferentes funções.

§ 1º Não poderão pertencer ao Conselho Fiscal membros dos Poderes Legislativo e Judiciário da circunscrição territorial a que pertençam os consorciados.

§ 2º A Ouvidoria será dirigida por um Ouvidor-Geral, escolhido pelo Conselho Diretor, a quem compete receber as petições e sugestões da sociedade sobre o consórcio público e encaminhar soluções, podendo ser composta por um colégio paritário, se assim dispuser o estatuto.

§ 3º A Secretaria Técnica-Executiva é órgão executivo, dirigido por um Secretário Executivo e constituído pelo apoio técnico e administrativo integrado pelo quadro de pessoal a ser aprovado pelo Conselho Diretor.

§ 4º O Secretário Executivo será indicado pelo Conselho Diretor e livremente nomeado pelo seu Presidente.

Art. 5º A competência de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público será determinada consoante os respectivos estatutos.

Art. 6º Os servidores requisitados serão colocados à disposição do consórcio mediante lei autorizativa ou convênio, sem prejuízo da percepção de seus vencimentos e demais vantagens pessoais.

Art. 7º Cada partícipe poderá se retirar do consórcio, desde que denuncie sua intenção com prazo nunca inferior a 90 (noventa) dias antes do exercício seguinte, cuidando os demais associados de acertar os termos da redistribuição dos custos dos planos, programas ou projetos de que partícipe o retirante.

Art. 8º Serão excluídos do quadro social os partícipes que tenham deixado de incluir em seu orçamento dotação destinada ao consórcio, ou que deixarem de recolher a sua cota aos fundos sociais, sem prejuízo da responsabilização por perdas e danos.

Art. 9º O consórcio público poderá ser dissolvido pelo voto de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho Diretor em reunião extraordinária convocada para este fim.

Art. 10. Em caso de extinção, os bens e recursos do consórcio público reverterão ao patrimônio dos associados, proporcionalmente, às participações

Art. 11. Os partícipes que se retirarem espontaneamente ou que forem excluídos do quadro social, somente participarão do rateio de bens e recursos, quando da extinção do consórcio ou do encerramento da atividade para a qual contribuiu.

Art. 12. Os consorciados respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelo consórcio.

Parágrafo único. Os conselheiros não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas por deliberação do consórcio, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições do respectivo estatuto.

Art. 13. Os consórcios públicos, na área da saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

Art. 14. Ao Tribunal de Contas que tiver jurisdição sobre os partícipes do consórcio serão encaminhados os relatórios financeiros, contábeis, orçamentários, se for o caso, operacional e patrimonial dos consórcios administrativos, incluindo-se os procedimentos licitatórios, contratos, convênios, termos aditivos e outros instrumentos firmados pelo consórcio.

Art. 15. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O projeto de lei que ora submetemos à apreciação dos ilustres Pares visa a regulamentar os consórcios administrativos, em atendimento

ao disposto no art. 241 da Constituição Federal, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1997, que implementou a Reforma Administrativa.

De acordo com o novo mandamento constitucional, 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. A Reforma Administrativa veio, assim, preencher a lacuna deixada pelo Constituinte de 88, omissos quanto à formação de consórcios públicos.

A proposição, ao dispor sobre normas gerais, traz em seu bojo soluções para os problemas já verificados, na prática, quando da formação de consórcios públicos, sobretudo os intermunicipais na área de saúde.

A experiência dos consórcios intermunicipais de saúde no Estado de Minas Gerais tem servido de paradigma a outros projetos municipais, não apenas na área de saúde, como nas de educação, meio ambiente, segurança, conservação de estradas, agricultura e outras.

Entendidos como forma de racionalizar investimentos, recursos humanos e gastos de custeio através da elaboração de uma escala de produção de serviços, evitando duplicação e desperdício, os consórcios públicos melhoram substancialmente a capacidade resolutiva de seus partícipes.

Assim é que, somente em Minas Gerais, existem hoje setenta consórcios de saúde em funcionamento, reunindo mais de oitocentos municípios. A experiência é tão exitosa que já vem sendo adotada em dezesseis Estados brasileiros, além de ter sido incluída, pelo Ministério da Saúde, como proposta prioritária para organização microrregional dos atendimentos de média e alta complexidade.

Destarte, para que haja uma uniformização normativa na implantação e no funcionamento dos consórcios, dirimindo dúvidas por vezes existentes entre os entes federados quando da formação de um consórcio, a presente proposição, mais do que oportuna é necessária para a expansão do programa de consórcios públicos.

Certos de que os nobres Colegas bem poderão aquilatar a importância e o alcance do projeto, aguardo a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 01 de junho de 1999

*Aracelis F. Lopez*  
*Juan Carlos E.*  
*Valquiria de la Cruz*  
*Aracelis*  
*DARCIO PERAZZI*  
*Jose Linhares*

*J. Rafael Guerra*  
**Deputado Rafael Guerra**  
*EDUARDO TOULOS*  
*PT/SP*  
*J. Junqueira*  
**PPB - Ce 860**  
*(MANUELO DEL)*  
**PT-SE**