

Nota Técnica

Nº 31

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais

Julho de 2022

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERFEDERATIVOS NO BRASIL: DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS FONTES DE INFORMAÇÃO E RESULTADOS PRELIMINARES

Constantino Cronemberger Mendes

Geová Parente Farias

Igor Ferreira do Nascimento

Ronaldo Ramos Vasconcelos



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

© Nações Unidas 2022

LC/BRS/TS.2022/9

EQUIPE TÉCNICA

Constantino Cronemberger Mendes

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail:* <constantino.mendes@ipea.gov.br>.

Geová Parente Farias

Auxiliar técnico na Dirur/Ipea. *E-mail:* <geova.farias@ipea.gov.br>.

Igor Ferreira do Nascimento

Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *E-mail:* <igor.ferreira@gmail.com>.

Ronaldo Ramos Vasconcelos

Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.
E-mail: <ronaldo.vasconcelos@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntcepaldirur31>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	4
1 INTRODUÇÃO.....	5
2 DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS DIVERSAS BASES DE DADOS.....	6
3 RESULTADOS PRELIMINARES	19
4 AVALIAÇÃO SINTÉTICA COMPARADA DAS BASES DE DADOS.....	20
5 QUESTÕES E SUGESTÕES	22

AGRADECIMENTOS

Os resultados aqui apresentados são preliminares e limitados às análises que se quis apresentar para ilustrar as informações que se conseguiu acessar, mesmo que estas tenham sido limitadas por aspectos relacionados a, por exemplo, questões de sigilo. O acesso às bases que aqui se relata só foi possível, contudo, em função da colaboração de vários especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério da Economia (Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Receita Federal do Brasil – RFB), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Alguns cuja participação foi mais significativa são citados a seguir:

- Fernando Rezende, servidor do Ipea aposentado, ex-presidente do Ipea e especialista em federalismo fiscal;
- Marcelo Piancastelli de Siqueira, servidor do Ipea aposentado e ex-diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)/Ipea;
- Bolívar Pêgo Filho, servidor do Ipea e atual vice-diretor da Dirur/Ipea;
- Márcio Bruno Ribeiro, servidor do Ipea e coordenador de estudos regionais, urbanos, ambientais e federalismo da Dirur/Ipea; e
- Joanni Henrichs, jurista consultora no Ipea/CEPAL, especialista em federalismo e assessora da CNM.

Todos contribuíram significativamente para a obtenção e análise das diversas bases de informação referenciadas neste texto, com participação constante e intensa no grupo de trabalho Novo Federalismo, junto com os autores desta nota técnica, grupo constituído no início de 2020 e ainda em funcionamento. Desta forma, registram-se os agradecimentos dos autores pelos seus esforços dispendidos, sem os quais este trabalho não teria sido viável.

Os consórcios públicos interfederativos têm assumido um protagonismo crescente no Brasil. Isto ocorre desde a década de 1960, mas, acentua-se, sobretudo, após a consolidação de sua situação jurídica nos anos 2000. Esta importância se amplia à medida que a sociedade começa a perceber que a melhoria das condições de vida da crescente população urbana está intrinsecamente associada à qualidade e à abrangência dos serviços públicos básicos (inclusos saúde, educação, assistência social, abastecimento de água, saneamento básico, coleta e tratamento de resíduos sólidos, meio ambiente, transporte e mobilidade, vigilância sanitária animal etc.) a que tem acesso. A prestação destes serviços é, constitucionalmente, atribuição compartilhada entre os diferentes níveis da federação brasileira. Vê-se porém uma certa dificuldade em dispor de conhecimentos sobre a existência e as características principais (cobertura, especialidades, funções principais, áreas de atuação e serviços prestados) das diferentes formas de cooperação interfederativa – entre as quais a dos consórcios públicos interfederativos que, em determinado momento, são constituídos e continuam em funcionamento.

Dessa forma, o objetivo principal desta Nota Técnica (NT) é apresentar as características principais das diversas fontes de informação de âmbito nacional disponíveis, que incluem aqueles entes interfederativos, apresentando alguns resultados preliminares. Ademais, busca dimensionar minimamente a quantidade, a cobertura e a importância econômica que a referida forma de cooperação interfederativa assume em determinado momento/período. Com isso, pretende-se contribuir para que os diversos entes nacionais possam melhor apreciar a abrangência daquele instrumento de política pública, e assim ter um maior e melhor conhecimento dos vários aspectos envolvidos – inclusive e principalmente mediante debate público, técnico e político – e das inúmeras experiências positivas e negativas que se podem observar e conhecer de maneira mais sistematizada.

Esse esforço não é novo. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza, desde 1999, “um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como unidade de investigação o município e, como informante principal, a prefeitura, por meio dos diversos setores que a compõem”.¹ Esta pesquisa inclui, a partir de 2005, uma seção específica voltada a aspectos federativos, inserida no tema “articulação institucional” e, assim, averigua a participação dos municípios em consórcios públicos interfederativos. Esse levantamento, conhecido como Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), tem, porém, seus limites. Muitas das informações obtidas sobre a participação dos municípios em consórcios revelaram-se inconsistentes frente ao perfil dos respondentes ou mesmo em função da forma como as questões são ali colocadas.

Assim, em 2012, o Ipea, em conjunto com Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), com participação da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), promoveu uma pesquisa que logrou fazer um levantamento mais abrangente sobre a existência de consórcios públicos,² no qual se procurou levantar não somente os consórcios já consolidados, mas também aqueles em formação ou os embrionários (ainda em nível de associações municipais, por exemplo). Este esforço contribuiu para avançar no conhecimento sobre os consórcios, tendo como base a Munic de 2005 e de 2011, resultando no estabelecimento do Observatório dos Consórcios Públicos. Os resultados alcançados foram também limitados, pois não se conseguiu acesso aos registros administrativos existentes que identificavam os consórcios públicos. Esse trabalho foi interrompido com as mudanças ocorridas no governo federal, no início de 2016, cancelando-se o financiamento da CEF, por meio do PNUD.

A partir de então, o Ipea buscou levar à frente o trabalho, constituindo um projeto de pesquisa, com financiamento próprio, voltado para a identificação e caracterização dos consórcios públicos no Brasil. Em seguida, buscou-se apoiar o IBGE (diretoria de pesquisa), resultando em modificações inclusas no questionário da Munic de 2019, tendo a seguir obtido acesso aos principais registros administrativos, a maior parte deles hoje sob a égide do Ministério da Economia.

O acesso e o tratamento preliminar das informações contidas nas diversas fontes acessadas permitem constatar que o principal problema para uma análise consistente e confiável sobre os consórcios públicos no Brasil é, por vezes, a falta de coordenação, compatibilidade e coerência interna entre as próprias organizações e sistemas, pois cada uma tem objetivos e circunstâncias próprias, dirigindo esforços a coletar as informações que necessitam, geralmente para fins cadastrais e administrativos, sem maiores preocupações analíticas. Isto será visto e comentado mais adiante.

1. Disponível em: <<https://bit.ly/3JLMDhF>>.

2. O Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF) foi um projeto da FNP com a Caixa e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O OCPF consolidou-se como um centro multi-institucional de apoio aos consórcios públicos e ao aperfeiçoamento do federalismo brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3uxlZCN>>.

As principais fontes ou bases de dados no âmbito nacional que incluem informações referentes aos consórcios públicos no país envolvem, além da Munic (IBGE): a Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Previdência (Rais/MTPS); o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse vinculado ao Ministério da Economia (Siconv/ME – Plataforma Mais Brasil); o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas gerenciado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (CNPJ/RFB/ME); e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (Siconfi/STN/ME). Outra fonte que merece ser citada é o trabalho realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que convoca os consórcios intermunicipais a se cadastrarem no portal da instituição além do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), feito pelo Ministério de Desenvolvimento Regional.

Cada uma dessas fontes de dados adota critérios, metodologias e objetivos diferentes de acordo com seus objetivos específicos e, circunstancialmente, incluem informações sobre os consórcios públicos no país. Apesar da importância de cada uma das fontes e dos dados disponibilizados, existe uma inconsistência básica inicial, para a avaliação empírica dos consórcios públicos, em função dos fins a que se propõe cada base apontada, conforme já apontado anteriormente – em consequência, deve-se ter em conta a diferenciação entre as informações apresentadas por cada uma das fontes existentes na atualidade (periodicidade, âmbito e atuação, universo coberto etc).

Assim, no sentido de superar alguns dos problemas identificados na avaliação das várias fontes de informações, os objetivos principais desta NT são conforme descritos a seguir.

- 1) Realizar descrição e análise sintética de cada uma das fontes.
- 2) Promover um cruzamento preliminar das informações encontradas, tendo como referência o CNPJ dos consórcios, na busca de possíveis compatibilidades, diferenças e sobretudo de complementariedades entre elas.
- 3) Elaborar uma síntese analítica apresentando lacunas, problemas, limitações, inconsistências, dúvidas, entre outras dificuldades, capaz de proporcionar melhor compreensão e maior confiança no uso das diversas bases de dados e de informações disponíveis.
- 4) Propor um caminho capaz de construir alguma intercambialidade entre os dados e informações das diversas fontes de forma mais consistente possível, no sentido de subsidiar o debate entre as diversas instituições, bem como ajudar na construção de um sistema único de informações dotado de dados consistentes para análises mais fundamentadas sobre o tema. Em aditivo deve-se propor uma linha de atuação que vislumbre um processo de interação com as instituições responsáveis pela gestão das informações inclusas nas diversas fontes, procurando definir uma agenda que permita melhorar a coerência interna das informações atualmente disponibilizadas e da eventual inclusão de informações complementares.

2 DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS DIVERSAS BASES DE DADOS

2.1 Munic (IBGE)

A Munic³ pesquisa, anualmente, junto a todos os municípios do Brasil, informações gerais sobre a gestão pública municipal. É uma pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal.

Esta nota técnica se limita a descrever e analisar as informações coletadas, para as versões de 2011, 2015 e 2019, buscando levantar os municípios que dizem participar de consórcios públicos, as áreas de atuação informadas, bem como a quantidade e as áreas de atuação mais frequentemente referidas dos consórcios públicos (horizontais e/ou verticais).^{4,5}

2.1.1 Bases da pesquisa

Para o desenvolvimento desta pesquisa, utilizaram-se entrevistas com gestores locais, a partir de um questionário básico. Os informantes são, em geral, pessoas posicionadas nos diversos setores e/ou instituições investigados que detêm informações sobre os órgãos públicos, seu funcionamento e a sua relação com órgãos externos e demais equipamentos municipais.

3. Dada a importância do IBGE como instituição referencial na produção de dados e informações primárias no Brasil, a Munic é, geralmente, utilizada como base preferencial nos estudos e nas análises realizadas sobre consórcios públicos no país.

4. Fragilidades decorrentes das deficiências informacionais de cada servidor/gestor entrevistado, tanto sobre o conceito de consórcio público quanto sobre a real participação do município num consórcio horizontal ou vertical. Verifica-se que esta participação não teria em certos casos a divulgação e a transparência necessárias em função também do tipo de atividade desenvolvida em cooperação. Em alguns casos a cooperação seria esporádica ou pontual: a participação do município se limitaria, por exemplo, à aquisição de insumos por meio de edital feito em consórcio (para a aquisição de medicamentos, por exemplo), ou mediante consórcio os municípios compartilhariam um bem ou um serviço comum, com impacto restrito no processo de prestação de um serviço municipal, sendo assim pouco visível.

5. Contrato de repasse, convênio, termo de colaboração, termo de fomento e termo de parceria.

A cada ano foca-se uma política pública em particular, sendo que o tema da articulação institucional, em que os consórcios públicos estão incluídos, se repete a cada quatro anos, procurando cobrir as iniciativas de cooperação horizontais (entre municípios) e verticais (incluindo governos estaduais ou a União), cooperação que se torna necessária uma vez que os problemas sociais e urbanos extrapolam as fronteiras municipais.

2.1.2 Fragilidades da pesquisa

Entre as fragilidades desta pesquisa, pode-se citar o nível de conhecimento dos informantes sobre a participação dos municípios em consórcios, que podem apresentar inconsistências, colocando em dúvida algumas das respostas. As alterações no questionário básico, incluindo perguntas que exigem dos informantes melhor aproximação aos fatos, têm procurado circunscrever essas incertezas – a inclusão, em 2015, da demanda do número do CNPJ do consórcio indicado é uma das mudanças.⁶ Em 2019, os informantes foram também inquiridos sobre qual município sediaria o consórcio e referência legal da sua criação (lei de municipal, estadual ou federal).

Estas cautelas não eliminam, porém, todas as inconsistências: alguns dos números dos CNPJs fornecidos estão fora do padrão, fornecidos com um número menor de dígitos. Estes, quando postos no padrão de catorze dígitos (adicionando-se zeros à esquerda numéricos, com exclusão de registros *não informado, não informou e recusa*), em 2019, 1.264 CNPJs distintos aparecem em 19.598 registros. Percebe-se ainda que, entre os consórcios em que os municípios declaram participar (identificados pelo CNPJ), na Munic de 2015, encontram-se 397 entidades indicadas por apenas um município; já, em 2019, este número reduziu-se para 219. Isso também revela a existência de inconsistência nas respostas e nas informações prestadas aos pesquisadores do IBGE, uma vez que a existência de um consórcio exige a participação de pelo menos dois municípios.

2.1.3 Principais resultados

As três edições da Munic (2011, 2015 e 2019) não têm resultados inteiramente comparáveis, mas há informações, inclusive sobre as áreas de atuação dos consórcios, que permitem análises setoriais comparativas.

TABELA 1

Número de municípios que dizem participar de consórcios

Ano	Intermunicipal	%	Com estado	%	Com União	%
2011	2.905	52,2	1.423	25,6	966	17,4
2015	3.572	64,1	343	6,1	65	0,11
2019	3.665	65,7	532	9,5	29	0,5

Elaboração dos autores.

A participação de municípios em consórcios horizontais ou verticais cresceu de 71,4%, em 2015, para 75,9%, em 2019. Em comparação a 2011, o decréscimo desta participação se observou devido a uma melhor consistência das respostas obtidas nos anos seguintes. Conforme observado na tabela 1, houve aumento na indicação de participação em consórcios horizontais: de 52,2% (2.905), em 2011, para 64,1% (3.572), em 2015, e de 65,7% (3.665), em 2019. Observou-se forte declínio no percentual de municípios consorciados com os estados ou a União (cooperação vertical). Em 2015, apenas 343 municípios apresentaram o CNPJ de consórcios com os estados (em 2011, estes foram 1.423) e 65 municípios forneceram o CNPJ de consórcios com a União (966 em 2011).

Houve variação positiva, em quase todas as Grandes Regiões, na proporção de municípios que declararam participar em consórcios públicos. A região Centro-Oeste teve variação negativa – onde esses instrumentos, presentes em 72,2% das municipalidades em 2015, declinaram para 66,0% em 2019. Da mesma forma, na análise por classes de tamanho da população dos municípios, observou-se que, em apenas uma das classes, referente àqueles com mais de 500 mil habitantes, a variação foi negativa (gráfico 1).

Em relação às áreas de atuação das doze políticas públicas pesquisadas,⁷ em 2019: 75,9% das respostas incluíram a de saúde; 35,2% (1.299) a de manejo de resíduos sólidos; e 25,2% a de meio ambiente. Em alguns estados observa-se o predomínio marcante de algumas áreas de atuação, sendo reflexo da atuação dos governos estaduais. Observou-se que 99,0% (381) dos municípios do Paraná e 98,8% (170) dos municípios do Ceará diziam ter consórcios

6. Verificaram-se algumas vezes que o informante indicava positiva a participação do município em consórcios que não eram intermunicipais, referindo-se àqueles voltados para a aquisição de bens, um automóvel, por exemplo, sem que isso envolvesse a parceria com outros entes federados.

7. Educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, meio-ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento básico, gestão de águas e manejo de resíduos sólidos.

atuantes na área de saúde; 98,3% (59) dos municípios de Sergipe e 85,7% (18) dos municípios do Piauí, na área de manejo de resíduos sólidos; cabendo ressaltar que Roraima e Amapá foram os únicos cujos municípios não faziam parte de nenhum consórcio público.

Sobre os consórcios identificados pelos CNPJs para 2019 e 2015, a maioria atuaria em apenas uma área (671, em 2015; e 535, em 2019) das doze cadastradas ou setores de atuação. Assim, por exemplo, o número de consórcios que atuam em todas as doze áreas de atuação reduziu de 49, em 2015, para 45, em 2019; e os consórcios que, por sua vez, atuariam em apenas uma área, em 2015, foi de 671, enquanto, em 2019, foi de 535. A maior frequência nas áreas de atuação ocorre nos setores de saúde e de manejo de resíduos sólidos. Os consórcios “múltiplos” ou “intersectoriais” compreendem aqueles que atuam em diferentes áreas (duas ou mais) simultaneamente.

Dada a importância do IBGE como instituição referencial na produção de dados e informações primárias no Brasil, a *Munic* é, geralmente, utilizada como base preferencial nos estudos e nas análises sobre consórcios públicos no país. No entanto, a *Munic* reflete a informação dos municípios com relação aos consórcios em que participam, uma vez que a gestão do ente municipal designa o responsável para responder à pesquisa realizada pelo IBGE. No entanto, para 2011, não se tem informação sobre o CNPJ do consórcio ao qual o município pertence, o que inviabiliza a identificação dos consórcios em que os municípios participam naquele ano e a sua comparação com os demais anos. Há, entretanto, nos três anos, informações sobre as áreas de atuação dos consórcios, permitindo alguma comparação.

Para esta nota, uma análise mais específica se limita às edições da *Munic* de 2015 e 2019.⁸ Para tanto, os CNPJs referidos pelos municípios foram padronizados com informações numéricas com mais de seis dígitos (convertendo para o padrão CNPJ – catorze dígitos com a adição de zeros à esquerda), totalizando 1.264 CNPJs distintos e 19.598 registros. Foram excluídos os registros constando que a informação em questão, participação dos municípios em consórcios, continha *não informado*, *não informou* e *recusa*. Nota-se que um município pode informar mais de uma vez a sua participação em um determinado consórcio, associando a cada uma delas uma área de atuação específica. Assim, para 2019, dos 5.570 municípios do país, 4.327 dizem participar de algum consórcio, seja ele intermunicipal, com estados e/ou com o governo federal (a União só participa de consórcio intermunicipal se dele também participar o estado onde se situa).

Do ponto de vista regional, entre 2015 e 2019, a região Norte apresentou o menor aumento, em 25%, do número de municípios participantes de consórcios nas diversas áreas de atuação, seguida do Centro-Oeste, com 33%. Enquanto isso, o Nordeste apresentou aumento de 58%, Sudeste de 67% e Sul de 100%, na presença de municípios consorciados nas diversas áreas de atuação. No contexto nacional, observa-se um aumento do número de municípios participantes em 75%, o que indica uma expansão significativa da participação municipal em consórcios, entre 2015 e 2019.

Em se tratando de consórcios, propriamente ditos, percebe-se na base *Munic* de 2015, 397 CNPJs com indicação de apenas um município, número que foi reduzido para 251 em 2019. Isso demonstra a lacuna de registros apresentados por parte dos (demais) municípios participantes do mesmo consórcio e a própria fragilidade da base *Munic*, considerando que os consórcios são formados por, pelo menos, dois municípios. Como não há obrigação na informação municipal ao IBGE, percebe-se a necessidade de cuidados na interpretação direta dos dados da *Munic*.

Nesse sentido, a análise realizada nesta NT, via CNPJ, dá maior consistência à análise dessa base sobre os consórcios, propriamente ditos, e não apenas sobre os municípios participantes de consórcios. Como apresentado na tabela 2, a maioria dos consórcios/CNPJ atua em apenas uma área (671, em 2015; 535, em 2019) entre as doze áreas cadastradas ou setores de atuação: educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, meio-ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento básico, gestão de águas, e manejo de resíduos sólidos. O número de consórcios que atuam em todas estas reduziu de 49, em 2015, para 45, em 2019.

TABELA 2
Número de áreas de atuação dos consórcios (2015 e 2019)

Áreas de atuação	2015	2019
1	671	535
2	129	110
3	59	53
4	31	15
5	15	17

(Continua)

(Continuação)

Áreas de atuação	2015	2019
6	18	13
7	6	5
8	10	12
9	6	10
10	10	8
11	8	11
12	49	45

Elaboração dos autores.

Do ponto de vista das áreas de atuação, a tabela 3 mostra a frequência maior de consórcios/CNPJ nos setores de saúde e de manejo de resíduos sólidos. Os consórcios *múltiplos* ou *intersectoriais* compreendem aqueles que atuam em diferentes áreas (duas ou mais), simultaneamente.

TABELA 3

Número de consórcios por setor de atuação mais frequente (2015 e 2019)

Setor de atuação	2015	2019
Educação	25	14
Saúde	319	310
Assistência e desenvolvimento social	46	39
Turismo	57	38
Cultura	12	9
Habitação	11	5
Meio-ambiente	71	54
Transporte	32	13
Desenvolvimento urbano	97	79
Saneamento básico	31	25
Gestão de águas	29	23
Manejo de resíduos sólidos	152	126
Múltiplo	130	99

Elaboração dos autores.

2.2 CNPJ

A RFB disponibiliza o acesso aos registros de CNPJ,⁹ atualizados trimestralmente de forma cumulativa ao longo do tempo. A base de dados de CNPJ é disponibilizada de forma livre pelo *site* daquela secretaria.¹⁰ Trata-se de informações cadastrais sob a responsabilidade da Secretaria da Receita Federal (SRF) e compreende as informações das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

2.2.1 Bases dos registros¹¹

O CNPJ é um número único que identifica uma pessoa jurídica e outros tipos de arranjo jurídico (como condomínios, órgãos públicos, fundos) junto à RFB. Funciona como uma identidade para as entidades cadastradas e nele estão informados, em síntese: número de inscrição; identificador matriz/filial; data de abertura; razão social; título ou nome fantasia; código e descrição da atividade econômica principal – a Classificação Nacional de Atividades Econômicas

9. O CNPJ foi criado no dia 1º de julho de 1998, por intermédio da Instrução Normativa SRF nº 27/1998, como uma evolução do antigo Cadastro Geral de Contribuintes – CGC (Leis nºs 4.503/1964 e 5.614/1970), e por vezes também é grafado como CNPJ-ME. Enc.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3wLvGjS>>.

11. A lista de CNPJs de consórcios públicos aqui considerada foi obtida realizando a seleção dos registros que possuem natureza jurídica de consórcios (códigos: 121-0 Consórcios Públicos de Direito Público; e 122-8 Consórcios Públicos de Direito Privado).

(CNAE); código e descrição das atividades econômicas secundárias; código e descrição da natureza jurídica; endereço; data de início da atividade; situação cadastral junto à RFB; código da situação cadastral – o qual consiste na classificação (01 – nula, 02 – ativa, 03 – suspensa, 04 – inapta, 08 – baixada) seguida pela data da situação cadastral.

2.2.2 Fragilidades da base cadastral

É importante destacar que há uma imprecisão nessa base de dados no que se refere aos consórcios públicos, observa-se uma inadequação entre o código da natureza jurídica e a razão social informadas. Verificou-se a presença de CNPJs que indicam natureza jurídica de consórcio público, por exemplo, mas a razão social refere-se a instituições de outra natureza: clubes recreativos e representações locais de partidos políticos.¹²

2.2.3 Principais resultados

Do total de 3.046 registros existentes na base CNPJ, 1.911 são identificados por meio da natureza jurídica informada como consórcios públicos de “direito público”, sendo que, com situação *ativa* na data de referência, seriam apenas 661 registros que atendiam simultaneamente os três critérios de seleção: CNPJ, natureza jurídica e razão social, e situação ativa.

A base de CNPJ considerada nesta nota técnica foi obtida realizando a seleção dos registros que possuem natureza jurídica de consórcios. É importante destacar que há, pelo menos, dois tipos de imprecisões nessa base de dados. A primeira delas ocorre nas situações em que um consórcio público devidamente cadastrado na base de CNPJ não informou, por erro de cadastro, que a natureza jurídica é de consórcio. A segunda ocorre quando para um determinado CNPJ associa-se uma natureza jurídica de consórcio, mas trata-se de outro tipo de instituição, visto a razão social ali referida. Apesar de tais imprecisões, os resultados apresentados nesta nota técnica consideram como consórcios público apenas os CNPJ que informam ter esta natureza jurídica. Apesar de disponibilizada, na base CNPJ/RFB, a informação sobre o setor ou área de atuação dos consórcios, através da CNAE, não se informa quais são todos os participantes do consórcio (municípios, estados e/ou União).

2.3 Rais

A Rais é um instrumento de coleta de dados de atividades trabalhistas, continuamente alimentado pelas empresas e entidades que contratam trabalhadores por meio da legislação trabalhista vigente para o setor público e privado. Foi criado em 1975 pelo governo, instituída pelo Decreto nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975, e atualmente configura-se como uma das principais fontes de informação e estatísticas trabalhistas do mercado brasileiro. Assim é possível, mediante sua consulta, verificar a quantidade de empregos formais que há no país, além de saber sobre demissões, novas atividades, empregos criados etc. As informações coletadas são fornecidas estratificadas por município, faixa etária, classe econômica, ocupação, grau de instrução, tempo de trabalho e rendimento. Os objetivos da Rais são resumidos a seguir.

- 1) Controlar os níveis de nacionalização do trabalho, os registros do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e benefícios previdenciários.
- 2) Organizar o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).
- 3) Identificar o trabalhador que tem direito ao abono salarial do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).
- 4) Controlar os registros do FGTS.
- 5) Realizar estudos técnicos de natureza estatística e atuarial.

A Rais assim registra as informações das relações trabalhistas, cadastrando as informações descritas adiante.

- 1) Informações dos empregadores (número do CNPJ/Cadastro Específico do INSS – CEI/Cadastro Nacional de Obras – CNO/Cadastro de Atividades Econômicas da Pessoa Física – CAEPF), razão social, endereço, telefone e *e-mail* do estabelecimento, tipo de Rais, ano-base, indicador e data de encerramento das atividades, código PIS/Pasep/Número de Inscrição do Trabalhador – NIT, bem como nome, endereço, telefone e *e-mail* do responsável.
- 2) Informações dos empregados, nome, data de nascimento, Cadastro de Pessoa Física (CPF), número da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), data e tipo de admissão, salário, vínculo empregatício, remunerações mensais (de janeiro a dezembro), demais direitos trabalhistas, tipo de trabalho (parcial, intermitente), sexo.

- 3) Servidores da administração pública direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, bem como das fundações supervisionadas.
- 4) Trabalhadores avulsos, temporários, com contrato de trabalho por prazo determinado, diretores sem vínculo empregatício.
- 5) Tipo de vínculo: servidores públicos não efetivos, trabalhadores regidos pelo estatuto do trabalhador rural, jovem aprendiz, trabalhadores com contrato de trabalho por tempo determinado, trabalhadores licenciados; servidores públicos cedidos e requisitados, e dirigentes sindicais.

A consulta aos dados disponibilizados pelo MTPS possibilitou, mediante consulta à natureza jurídica e à razão social, a identificação de 391 consórcios públicos federativos ativos, com uma quantidade total de vínculos de 15.653, sendo 84,5% sob a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e 15,5% de estatutários.

TABELA 4

Rais: quantidade de consórcios cadastrados e vínculos ativos por Unidades da Federação (UFs)

Estados	Consórcios	UF	Vínculos ativos	Vínculos CLT	Vínculos de estatutários
Rondônia	1	11	45	0	45
Tocantins	4	17	1	0	1
Maranhão	3	21	21	16	5
Ceará	22	23	1263	1243	20
Rio Grande do Norte	2	24	4	4	0
Paraíba	2	25	1	0	1
Pernambuco	7	26	101	9	92
Alagoas	2	27	10	10	0
Sergipe	1	28	10	10	0
Bahia	28	29	737	676	61
Minas Gerais	114	31	5500	5200	300
Espírito Santo	15	32	147	137	10
Rio de Janeiro	7	33	351	324	27
São Paulo	55	35	3998	3064	934
Paraná	42	41	2612	1953	659
Santa Catarina	36	42	284	226	58
Rio Grande do Sul	30	43	317	241	76
Mato Grosso do Sul	2	50	9	8	1
Mato Grosso	10	51	208	90	118
Goiás	5	52	12	5	7
Distrito Federal	3	53	22	4	18
Total	391		15653	13220	2433

Elaboração dos autores.

2.4 Siconfi

Siconfi recebe os dados contábeis, orçamentários e fiscais dos entes da federação. Entrou em operação no ano de 2014 e é mantido pela STN,¹³ a quem cabe, nos termos legais (Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), consolidar de forma nacional e por esfera de governo (União, estados, municípios e Distrito Federal) as contas públicas, dando ensejo à publicação anual do Balanço Nacional do Setor Público (BNSP), disponibilizando os dados para consulta pública.

Os dados contábeis e orçamentários assim obtidos são estruturados e divulgados principalmente pelo balanço orçamentário, balanço financeiro, balanço patrimonial, demonstração das variações patrimoniais, e demonstração dos fluxos de caixa, que juntos formam o conjunto de Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP). Os dados

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3LjtmEH>>.

fiscais são divulgados pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)¹⁴ e pelo Relatório de Gestão Fiscal (RGF).¹⁵ Os entes referidos que não cumprem estas determinações são consideradas inadimplentes e não podem receber transferências voluntárias da União nem contrair operações de créditos, ou seja, empréstimos com o aval da União.¹⁶

2.4.1 Bases dos registros

O sistema apresenta informações referentes não só aos entes cadastrados, como identificação por CNPJ e razão social, mas também ao responsável jurídico pelo consórcio, informadas ano a ano por meio dos RGFs e RREOs. No entanto, não dispõe de informações sobre o setor de atuação do consórcio. Atualmente a base de dados não é completamente disponibilizada para acesso ao público, uma vez que isto é feito ente por ente. De igual forma que o cadastro CNPJ e Siconv são registros administrativos, o sistema que disponibiliza as informações ao público tem a função específica de permitir que cada ente acompanhe os respectivos registros. Assim não são adequadamente habilitados para acesso a um conjunto de dados específicos, como é o interesse desta nota técnica. Entretanto uma solicitação de acesso especial foi encaminhada à STN e o conjunto de dados relacionados aos consórcios públicos aqui obtidos foi acessado em 7 de abril de 2021, em *site* cujo *layout* pode ser conferido no quadro 1.¹⁷

QUADRO 1
Layout extração Siconfi

Exercício	De 2015 a 2021
Demonstrativo	RREO ou RGF
Período	RREO bimestral; RGF semestral
Esfera	C
Instituição	Razão social do ente cadastrado
Cod_IBGE	Do município onde se localiza
UF	UF do município onde se localiza
População	Do município onde se localiza
Anexo	RGF anexo 1, 5 e 6; RREO anexo 1
Rótulo	Despesa com pessoal bruta consórcio – valor executado por contrato de rateio, padrão, valores transferidos por ente
Coluna	Valores transferidos por contrato de rateio, % (b/a), % (c/a), % (d/total d), % sobre a RCL, até o bimestre (b), despesas empenhadas até o bimestre (b), % (d/III d), % (d/total d), até o bimestre (f), despesas liquidadas até o bimestre (d), despesas liquidadas até o bimestre (h, j), despesas liquidadas no bimestre, disponibilidade de caixa bruta (a), despesas pagas até o bimestre (j) etc.
Cod_conta	Alienação de bens, amortização da dívida, déficit, despesa com pessoal, despesas correntes, de capital, exceto intra-orçamentárias, impostos, investimentos, outras receitas correntes, outros serviços, receita patrimonial, pessoal e encargos sociais etc.
Conta	Alienação de bens, alienação de bens móveis, amortização da dívida, déficit (iv), despesa bruta com pessoal (contrato de rateio) (i), despesa com pessoal (contrato de rateio) (iii)=(i-ii), despesas correntes, despesas de capital, despesas (exceto intra-orçamentárias) (viii), impostos, investimentos, juros e encargos da dívida, limite definido por resolução do Senado Federal, outras receitas correntes, receita patrimonial, demais receitas correntes, valores mobiliários etc.
Valor	Cifra em R\$

Elaboração dos autores

14. O RREO é um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Está previsto na Constituição Federal de 1988, § 3º do art. 165, e abrange todos os Poderes e o Ministério Público. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RRE) é um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, mas não é o único. Segundo a lei de Responsabilidade Fiscal, esse sistema é formado por orçamento, lei de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, respectivos pareceres prévios, RREO e RGF.

15. O RGF é um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF: despesas com pessoal, dívida consolidada líquida, concessão de garantias, e contratação de operações de crédito. Esses relatórios oferecem variadas informações que possibilitam aferir se os entes públicos estão obedecendo ou não aos limites de gestão fiscal requeridos pela LRF, a exemplo da despesa com pessoal, do endividamento público, bem como resultado primário e nominal. Os dados são enviados conforme os prazos estipulados na LRF, bimestralmente pelo RREO e quadrimestralmente ou semestralmente para o RGF, conforme o porte do ente federativo, e mensalmente os dados contábeis por meio da matriz de saldos contábeis.

16. O Tesouro Nacional realiza análises rotineiras nas declarações de contas anuais dos entes federativos, tendo detectado valores irrealistas de ativo e passivo, variações patrimoniais aumentativas e diminutivas zeradas, valores idênticos declarados por entes diferentes e, ainda, declaração de valores iguais aos do exercício anterior.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3JSXV3F>>.

2.4.2 Fragilidades da base cadastral

Há que se destacar o pequeno número de consórcios públicos que, pelas informações acessadas, enviam sistematicamente as informações à STN – detectaram-se apenas 37 entidades inclusas. Este baixo nível de resposta surpreende, visto que, para o acesso aos repasses da União de natureza voluntária, os interessados deveriam enviar as informações contábeis pertinentes em atendimento à legislação específica.¹⁸

2.4.3 Principais resultados

As informações acessadas se referem, portanto, a um total de 37 consórcios públicos intermunicipais. Com o objetivo de estimar a sua dimensão econômica, dentre as categorias contábeis inclusas nas tabela 5, foram selecionados alguns itens referentes a despesas e receitas. Destaca-se que os 37 entes interfederativos listados tiveram um volume de receitas, em 2020, da ordem de R\$ 8.905.456.344, todas não intra-orçamentárias, sendo que cerca de 90% (R\$ 8.056.819.647) decorrem de transferências correntes originárias dos municípios consorciados ou das UFs. Com relação às despesas, o volume total foi da ordem de R\$ 19.009.083.896, sendo que 73% (R\$ 13.826.285.535) refere-se a despesas correntes. O confronto entre receitas e despesas totais denota, conforme a tabela 5, um expressivo déficit. Assim os 22 consórcios ali listados apresentam um déficit da ordem de 327%.

TABELA 5

Siconfi: informações contábeis selecionadas dos consórcios cadastrados (2020)

Siconfi – Consórcios Públicos Cadastrados	UF	Pessoal encargos (R\$)	Despesa total (R\$)	Receita total (R\$)	Pessoal encargos /Despesa total (%)	Despesa total/Receita total (%)
Consórcio de Integração dos Municípios do Pajeú (Cimpajeú)	PE	246.548,36	598.784,42	-	41,2	-
Consórcio dos Municípios Pernambucanos (Comupe)	PE	201.598,62	458.782,36	113.046,58	43,9	406
Consórcio dos Municípios do Agreste e da Mata Sul (Comagsul)	PE	1.313.658,69	25.150.918,38	5.194.361,11	5,2	484
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Sertão Central (Cindesc)	PE	37.506,67	115.655,51	19.743,7	32,4	586
Consórcio Intermunicipal Portal da Mata Sul	PE	2.478.142,72	13.651.470,47	2.691.069,29	18,2	507
Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana (Comsul)	PE	1.966.052,51	2.745.692,58	796.547,18	71,6	345
Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambuco e Fronteiras (Coniape)	PE	1.831.911,39	32.586.100,39	7.538.907,31	5,6	432
Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Litoral Sul (CDS-LS)	BA	268.692,12	868.765,93	612.113,27	30,9	142
Agência de Cooperação Intermunicipal em Saúde Pé da Serra (Acispes)	MG	7.478.092,87	20.693.945,55	8.806.361,88	36,1	235
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Leste de Minas (Cides-Leste)	MG	3.338.323,26	15.820.193,54	4.017.180,28	21,1	394
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável (Cidersu)	MG	12.9349,3	290.364,19	49.195,26	44,5	590
Consórcio Intermunicipal de Especialidades (Ciesp)	MG	1.500.785,23	5.504.181,91	1.379.216,56	27,3	399
Consórcio Intermunicipal de Saúde para Gerenciamento da Rede de Urgência e Emergência da Macro Sudeste (Cisdeste)	MG	29.865.325,5	39.029.511,57	10.943.799,42	76,5	357
Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Médio Sapucaí (Cimmes)	MG	-	279.627,9	31.387,83	0,0	891

(Continua)

18. Este fato é surpreendente já que o número de consórcios cadastrados junto ao Siconv é bem superior.

Siconfi – Consórcios Públicos Cadastrados	UF	Pessoal encargos (R\$)	Despesa total (R\$)	Receita total (R\$)	Pessoal encargos /Despesa total (%)	Despesa total/Receita total (%)
Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (Ciga)	SC	2.579.473,16	4.029.827,46	4.507.450,3	64,0	89
Consórcio Interestadual e Intermunicipal de Municípios de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul de Segurança Alimentar e Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local (Consad)	SC	498.152,55	699.622,19	214.151,26	71,2	327
Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Meio Oeste (Cisam-MO)	SC	564.965,37	833.387,74	168.233,45	67,8	495
Consórcio Intermunicipal da Região Centro (Circ)	RS	753.283,76	17.794.584,34	4.918.148,57	4,2	362
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi (Cisgis)	RS	159.500,37	2.796.924,08	918.664,9	5,7	304
Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (Cisvale)	RS	537.603,16	7.384.454,2	1.758.716,98	7,3	420
Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí	RS	654.798,92	9.632.036,92	2.526.218,31	6,8	381
Consórcio Público do Extremo Sul (Copes)	RS	104.459,6	235.700,83	47.435,49	44,3	497
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra (Condesus)	RS	-	352.651,16	72.854,56	0,0	484
Total 23 consórcios	5	50.264.716,5	158.831.879,9	48510.035,63	31,6	327

Elaboração dos autores.

2.5 Siconv

O Siconv foi estabelecido pelo governo federal em 2008, para facilitar a descentralização de recursos financeiros por meio de transferências voluntárias.¹⁹ A sua estrutura permite o registro, a sistematização, a informatização dos processos, promove a padronização no tratamento das transferências por parte dos órgãos concedentes, e melhora a eficiência nos procedimentos de registro, de acompanhamento, de controle e de transparência das informações. As informações são fornecidas de forma cumulativa, sendo frequentemente atualizadas. Esta estrutura possibilita maior transparência junto à sociedade civil, reduz o custo operacional, facilita a fiscalização e controle, e gera interoperabilidade com os demais sistemas estruturantes governamentais (Sidor, Siafi, Siconfi etc.).

2.5.1 Bases dos registros

O sistema disponibiliza informações sobre todo o processo de transferência, seguindo as diferentes etapas das transferências, desde o seu início em 2008 até o presente. A sua estrutura é voltada, principalmente, para permitir que cada entidade proponente ou concedente possa acompanhar continuamente os trâmites de suas emendas ou propostas cadastradas²⁰ e para disponibilizar as informações descritas abaixo.

- Credenciamento das instituições interessadas: características e natureza jurídica.
- Cadastro dos programas disponibilizados: características, critérios para a seleção do conveniente, descrição dos programas.
- Propostas cadastradas: programa vinculado, UF, município, natureza jurídica, modalidade da proposta, qualificação da proposta – objeto, valor global e de repasse, e valor da contrapartida.
- Emendas parlamentares: qualificação do proponente, número da emenda, parlamentar, indicativo de orçamento impositivo, tipo e valor da emenda cadastrada e da assinada.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3iGyUgj>>.

20. Desta forma, os fins de análise do conjunto de propostas num determinado momento ou durante o período da existência da base são dificultados, em particular com relação ao interesse central desta NT; verificar a participação dos consórcios públicos no total do processo de concessão ao longo de todas as suas etapas.

- Plano de aplicação detalhado: descrição dos itens, município, tipo de despesa (serviço, bens, outros etc.), valor unitário e total do item.
- Convênios assinados: situação atual (em execução, anulado), prestação de contas (em análise, aprovada, em complementação, inadimplente, cancelado, encerrado, proposta em ativação), data de início e fim da vigência, valores de repasse e contrapartida, valores empenhados, desembolsados, devolvidos ao Tesouro e/ou ao convenente.
- Empenho realizado: nota e código do empenho, tipo do empenho (original, despesa pré-empenhada, anulação, reforço, estorno de anulação etc.), data de emissão e situação atual, e valor empenhado.
- Desembolsos (ordem bancária): data das ordens bancárias, número do documento do Siafi, valor disponibilizado.
- Ingresso da contrapartida: data e valor disponibilizado para a conta do instrumento.
- Pagamento a favorecidos: identificação do fornecedor, tipo de movimentação financeira (pagamento a favorecido, pagamento a favorecido com Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV), data do pagamento, descrição do documento de liquidação (diárias, duplicata, fatura, folha de pagamento, nota fiscal, ordem bancária para transferência voluntária para executor ou convenente), valor do pagamento.
- OBTV para convenente: identificação do favorecido, tipo de aquisição e valor pago.
- Termo aditivo: identificação e tipo do termo aditivo, data de início e fim da vigência, justificativa.
- Histórico situação/proposta: data de entrada no sistema, situação da proposta, dias de permanência na situação.

2.5.2 Fragilidades da base cadastral

O sistema não fornece informações das propostas não aprovadas e as causas de sua não aprovação. Da mesma forma, observa-se que não é esclarecida a redução do número de propostas que têm seguimento nas diferenças etapas do processo de transferência. Isto se deve provavelmente à razão pela qual o Siconv foi elaborado, para que se acompanhe individualmente a evolução de cada proposta apresentada, dificultando a análise do conjunto de informações.

2.5.3 Principais resultados

As entidades habilitáveis devem se cadastrar no Siconv a partir de procedimento próprio e, uma vez que seus cadastros atendessem às exigências, estariam habilitadas a apresentar propostas de participação nos diversos programas de execução descentralizada, apresentados pelas entidades federais. Na data de consulta, os consórcios públicos (de direito público ou privado) apresentavam menos de 1% do total das entidades aptas a apresentar propostas – no caso, o número maior de propostas cadastradas referia-se à categoria de organizações da sociedade civil.

TABELA 6
Entidades cadastradas no Siconv (jun. 2021)

Categorias	Quantidade	%
Administração pública (Órgão da administração pública direta ou indireta, federal, estadual ou municipal)	13.671	27
Consórcios públicos (de direito público ou privado)	476	1
Organização da sociedade civil (cooperativas, associações, organizações não governamentais – ONGs, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar, Serviço Social da Indústria – Sesi, sindicatos etc.)	36.980	72
Total	51.127	100

Elaboração dos autores.

Em relação aos programas de execução descentralizada cadastrados, o número total de cadastros pelas instituições públicas federais, que em 2008 somaram 3.097 unidades, atingiram um pico de cerca de 12.500 em 2009 e, a partir de 2015, situaram-se abaixo das 3.000 unidades, atingindo em 2017 apenas 2.027 programas. Os programas abertos a constituir parcerias com consórcios públicos tiveram, no período de 2008 a 2017, um crescimento significativo – partiram de um percentual próximo a zero em 2008 e atingiram 11% do total dos programas cadastrados em 2017.

TABELA 7

Participação na admissibilidade das diversas categorias de entidades cadastradas no Siconv nas programações anuais do governo federal (2008-2020)

Programas disponibilizados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administração pública estadual ou do Distrito Federal (%)	26,6	20,2	31,5	29,5	35,4	29,1	25	31,5	36,1	27,7	29,2	28,4	31,5
Administração pública federal (%)	2,8	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administração pública municipal (%)	43,8	56,3	37,6	32	36,9	41,6	45,5	42,8	39,5	43,3	37,8	33,3	31
Consórcio público (%)	0,5	0,7	3,7	7	6,9	7,7	7,3	6,6	6,1	9,1	9,8	10,9	10,7
Empresa pública/sociedade de economia mista (%)	4,6	2,5	5,1	6,4	5,6	4,8	5,9	5,8	7,7	7	6,5	7,9	6
Natureza jurídica a classificar (%)	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Organização da sociedade civil (%)	21,7	19,8	22,1	25,1	15,3	16,9	16,4	13,3	10,6	12,8	16,7	19,5	20,8
Total de programas	4.996	15.590	8.294	5.105	5.684	4.909	3.975	3.500	3.810	2.991	2.219	1.865	1.977

Elaboração dos autores.

Dentre os programas cadastrados,²¹ registra-se uma participação mais significativa daqueles ministérios que tem necessariamente uma ação descentralizada – saúde, desenvolvimento agrário, integração nacional e agricultura responderam por 81% do total dos programas ofertados no período; cidades, turismo, cultura, agricultura familiar, justiça, esporte e pesca totalizaram 18%; e outros ministérios, apenas 4%.

O Siconv pode ser considerado uma base de dados com informações do tipo estoque, pois as informações de propostas, convênios firmados e pagamentos realizados são acumulados na base de dados. Assim como na base de CNPJ/RFB, algumas informações da base Siconv retratam a situação de momento, como a estrutura dos participantes na data de extração, realizada em dezembro de 2020. É possível inferir que essa composição é dinâmica por meio das informações obtidas no Siconfi/STN, que mostra as datas de entrada e saída de participantes, bem como qual dos participantes é o representante legal.

TABELA 8

Título (2008-2020)

Natureza jurídica	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administração pública estadual ou do Distrito Federal (%)	10,7	4,6	3,5	5,7	9,3	3,2	3,1	4,3	6,2	2,1	1,9	4,2	9,5
Administração pública municipal (%)	71,6	86,9	85,8	85,8	81,6	92,3	89,9	90,2	85,2	94,4	93,6	91,3	78,8
Consórcio público (%)	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,7	0,8
Empresa pública/sociedade de economia mista (%)	1	0,3	0,2	0,4	0,5	0,3	0,2	0,3	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3
Organização da sociedade civil (%)	16,5	8,1	10,2	7,9	8,2	4	6,5	4,8	7,8	3,1	4	3,6	10,5
Total de programas	30.516	127.520	100.727	74.905	53.031	91.527	53.080	48.792	36.288	98.971	62.736	54.042	21.621

Elaboração dos autores.

Dessa forma, é possível notar que as informações sobre os pagamentos de fornecedores são comprovadas e identificadas pelo CNPJ do ente cadastrado, sendo assim uma fonte informativa direta dos consórcios. Além de prestação de contas, o Siconv também apresenta informações cadastrais sobre as entidades elegíveis, incluindo os municípios participantes de cada consórcio, e sobre a organização dos consórcios, elencando os participantes.

A primeira base de dados do conjunto Siconv analisada é a base de cadastro dos consórcios, informando os participantes e um identificador de proposta associado. No entanto, existem muitos registros de consórcios que não possuem identificador de proposta. Por se tratar de um cadastro, os participantes dos consórcios que constam na base dados são o reflexo da informação na data de acesso para fins de comparação – neste caso, realizado em 10 de dezembro de 2020.

Existem 82.943 registros na base de consórcios, na qual são informados os CNPJs do consórcio e do participante, além do identificador de proposta. Pode haver mais de uma proposta associado ao CNPJ do consórcio, porém todos possuem a mesma configuração de participantes. Quando identificamos apenas os consórcios, temos 195 CNPJs, dos quais 144 possuem pelo menos uma identificação de proposta, o que representa 74% das observações. Apenas esse quantitativo seguirá para as análises. A sequência de informações no sistema é conforme resumida adiante.

- 1) Elaboração da proposta de convênio e execução dos recursos. Ainda que não se saibam os critérios, não há dúvidas de que existem exigências para realização de propostas de captação de recursos federais.
- 2) Para as propostas que são aprovadas, firmam-se convênios que possuem tempo de execução dos recursos aprovados.
- 3) Por fim, a base de dados apresenta datas e valores gastos pelos convênios.

Os consórcios públicos são algumas das entidades jurídicas que buscam captar recursos federais por meio de convênios. As informações (“dinâmicas”) são alteradas com frequência conforme atualização os sistemas financeiros da união (Siconfi/STN), e apresentam identificação do consórcio e dos participantes, bem como o setor ou área de atuação. Não há informações no Siconv sobre o município-sede, presente apenas no Siconfi. É importante destacar que nessa base de dados haverão informações apenas dos consórcios que fizeram propostas de captação de recurso via convênio federal – ou seja, a base do Siconfi/STN seria compatível com a base Siconv, caso todos os consórcios públicos cadastrados recebessem recursos da União.

Do total de 336 CNPJs (consórcios) distintos encontrados na base Siconv, 144 possuem cadastro dos municípios participantes e 192 não possuem tal informação, disponível no site.²² Poucos consórcios e propostas “sobrevivem” às etapas até o pagamento e conseguem acessar as transferências. Do total de 179 consórcios com convênio, apenas 88 possuem algum pagamento associado, o que representa 49,2% dos conveniados e 26,2% das propostas iniciadas.

2.6 SNIS²³

O SNIS decorre do estabelecimento da Política Federal de Saneamento Básico, por meio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que define suas diretrizes nacionais e, em seu art. 53, institui o SNIS. Para tanto, a Secretaria Nacional de Saneamento/MDR, elaborou um diagnóstico²⁴ cobrindo água e esgoto, resíduos sólidos e águas pluviais, através do qual levantaram-se as entidades que prestam serviços em função das delegações feitas pelas administrações municipais, incluindo na área de resíduos sólidos e águas pluviais. Dentre as entidades delegadas, registrou-se um número significativo de consórcios públicos, frente a uma maior complexidade na implantação e/ou operação de instalações de características mais complexas, tais como aterros sanitários, unidades de transbordo (ou de transferência) e incineradores.

2.6.1 Bases do levantamento

Informações são coletadas anualmente junto às administrações locais, relativas aos prestadores de serviços ou órgãos municipais encarregados pelos Municípios à gestão dos serviços. A base de dados resultante é pública e está disponível no *site* do SNIS,²⁵ na qual são identificados consórcios públicos ligados ao componente de resíduos sólidos.

22. Disponível em: <<https://bit.ly/3tVIS53>>.

23. Dentre os seus objetivos essenciais, o SNIS inclui: i) coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; ii) disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico; e iii) permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3tVmd7P>>.

25. Disponível em: <<https://bit.ly/3iPhXQx>>.

2.6.2 Fragilidades do levantamento

Só uma parte dos municípios respondeu ao questionário. De fato, é voluntário o fornecimento de informações por entidades relacionadas aos serviços de água e esgoto, municípios, estados, empresas operadoras etc., embora o acesso a recursos federais para a área dependa disso.

2.6.3 Principais resultados

Em 2019, 3.468 municípios entraram com suas informações no SNIS. Destes, 571 informaram que as atividades de coleta e tratamento de resíduos sólidos eram executadas por meio de consórcios, 295 estão em processo de elaboração de novos consórcios e 2.602 ainda não estão em processo.

Para os consórcios públicos prestadores de serviços aos municípios, o SNIS registra seus nomes e CNPJs, referências à lei municipal autorizativa da cessão, os outros municípios participantes e as modalidades ou tipo de serviços prestados, em dois âmbitos: as áreas de atuação para os quais estariam habilitados e os serviços realmente prestados.

Observou-se que dentre os serviços prestados: 33% dos consórcios fazem disposição final de resíduos em aterro sanitário; 32%, outros serviços de manejo de resíduos sólidos; 19%, coleta convencional de resíduos; 5%, coleta seletiva de resíduos; e 7%, transbordo de resíduos. Enquanto isso, para os serviços realmente prestados informados por 202 municípios: 37% dos consórcios estão ainda em implantação, 23% prestam assistência técnica, 18% fazem coleta de resíduos, 13% atuam na disposição final de dejetos e 11% atuam na gestão do processo.

2.7 Observatório dos Consórcios Públicos/CNM

O Observatório dos Consórcios Públicos²⁶ é uma iniciativa da CNM que se propõe a “acompanhar o comportamento da constituição e da manutenção de consórcios públicos, bem como identificar suas áreas de atuação, dentre outras particularidades, é essencial para o planejamento e direcionamento de recursos, programas e políticas públicas estruturadas no âmbito federal e estadual”.²⁷ A CNM se propôs a construir, em conjunto com os consórcios públicos, o referido observatório com os objetivos descritos a seguir.

- 1) Recensear e divulgar as experiências dos consórcios existentes para divulgar os caminhos percorridos, os sucessos e insucessos, as dificuldades encontradas e os meios utilizados para contorná-las.
- 2) Reunir, em tempo real, as informações sobre os consórcios públicos existentes no país promovendo o intercâmbio entre os consórcios e os diferentes níveis da administração pública.
- 3) Acompanhar o comportamento da constituição e da manutenção de consórcios públicos, bem como identificar suas áreas de atuação, facilitando o planejamento e direcionamento de recursos, programas e políticas públicas estruturadas no âmbito federal e estadual.

2.7.1 Bases do levantamento

A CNM recolhe as informações mediante questionário bastante completo, disponível no portal *online* do Observatório dos Consórcios Públicos, que inclui as informações a seguir descritas.

- 1) Dados do consórcio: nome, sigla, número e situação²⁸ do CNPJ do consórcio, *site* do consórcio, finalidade, endereço (município, telefone, *e-mail*), data da constituição – estatuto e protocolo de intenções.
- 2) Referências da diretoria: presidente e secretário executivo, nome, contato, data de posse e data de encerramento do mandato.
- 3) Município sede:²⁹ qual o município do presidente do consórcio.
- 4) Abrangência territorial: nome e a UF dos municípios consorciados.
- 5) Áreas de atuação: previstas no contrato de consórcio e as efetivamente implementadas no momento.
- 6) Base legal para a constituição do consórcio: Lei nº 11.107/2005, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos”.

26. Disponível em: <<https://bit.ly/36R3TDx>>.

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3NWsEOG>>.

28. Situação do CNPJ: ativa, inativa, suspensa, baixada, nula.

29. Considera-se normalmente que o município-sede é aquele do qual o presidente é o prefeito, embora do ponto de vista territorial o município em o consórcio se situa tem relevância por questões de centralidade.

- 7) Caráter público ou privado do consórcio.
- 8) Ratificação do protocolo pelo Estado.
- 9) Se há entre os consorciados, municípios pertencentes a UFs diferentes.
- 10) Se há em relação ao controle (2/6): controle interno, conselho fiscal instituído, prestação de contas ao Tribunal de Contas, alguma prestação de contas reprovada, prestação de contas aos entes consorciados.
- 11) Se há meios de controle/participação pelos cidadãos.
- 12) Se há meio(s) utilizado(s) pelo consórcio para dar publicidade aos seus atos oficiais – *site* do consórcio, *site* do ente consorciado, Diário Oficial etc.
- 13) Quais informações o consórcio disponibiliza na internet.
- 14) Com base na Portaria nº 274/2016 da STN, quais dessas informações o consórcio informa na internet.
- 15) Em relação ao quadro de pessoal (4/6), se é realizado concurso para ingresso de servidores/empregados, bem como qual o número de colaboradores e regime de contratação.
- 16) Em relação à estrutura física se a sede é própria, alugada, cedida, e se o consórcio possui bens móveis próprios.
- 17) Fontes de recursos financeiros do consórcio: contrato de rateio, taxa por eventual serviço prestado, arrecadação própria, doação, repasse de recursos originários de convênio com o estado/União, emendas de parlamentares estaduais ou federais.
- 18) Se há pendências no Serviço Auxiliar de Transferências Voluntárias (CAUC) do consórcio.
- 19) Se alguma pendência impediu a realização de convênio com a União e/ou com o estado.

2.7.2 Fragilidades do levantamento

O Observatório dos Consórcios não disponibiliza a quantidade de municípios cadastrados – apenas o número de consórcios por macrorregião – nem as informações consolidadas dos municípios ou consórcios recenseados. As informações cadastrais são acessíveis somente por consórcio, sem a data de referência.

TABELA 9
Consórcios existentes

Regiões	Quantidade
Centro-Oeste	53
Norte	14
Nordeste	137
Sudeste	235
Sul	156
Não informado	6
Total de consórcios públicos	601

Elaboração dos autores.

3 RESULTADOS PRELIMINARES

Com o objetivo de sumarizar as bases a serem descritas e analisadas ao longo do texto, o quadro 2 identifica as principais características de cada uma. Nota-se que as fontes de dados apresentam características diferenciadas de acordo com a natureza e os objetivos específicos de cada instituição e a forma de catalogação de informações, que circunstancialmente incluem informações sobre os consórcios públicos no país. Não há nenhuma metodologia reconhecida que procure compatibilizar todas essas bases. Este é um dos objetivos desta NT, adotando o CNPJ como chave, além de aprofundar o detalhamento e a análise das informações. Cada base possui vantagens e desvantagens ou limitações, sendo estas passíveis de superação por meio de um trabalho de compatibilização dos dados, permitindo uma convergência de interesses institucionais.

QUADRO 2

Bases de dados de consórcios e suas principais características

	Munic	Siconv	Rais	CNPJ	Siconfi
Fonte	IBGE	+Brasil	MTE	RFB	STN
Data de referência	2011, 2015 e 2019	2008 a 2020	2019	2020	2020
Atualização dos dados	Quadrienal	Tempestiva	Tempestiva	Tempestiva	Anual
Informante	Município	Consórcio	Consórcio	Consórcio	Consórcio
Informação do município-sede	Não	Não	Não	Não	Sim
CNPJ	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Identifica os participantes	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Área de atuação	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Limitações	Fonte secundária	Subgrupo da Base CNPJ/RFB	CNAE	Burocracia	Subgrupo da Base CNPJ/RFB

Elaboração dos autores.

Diante das informações levantadas, na próxima seção serão feitos cruzamentos das informações encontradas na base da receita federal com as bases de Munic 2015 e 2019 e a base do Siconv. O maior número de registros dentre as razões sociais que possuem os termos associados aos consórcios públicos na razão social é para atividade CNAE de associações de defesa de direitos sociais, que somente pode ser associada ao setor ou área de atuação.

4 AVALIAÇÃO SINTÉTICA COMPARADA DAS BASES DE DADOS

A base CNPJ/RFB, nesta etapa, é tratada tendo como referências as bases da Munic e do Siconv, sendo todos os CNPJ existentes nestas duas últimas identificadas na base CNPJ/RFB. Além disso, foram selecionados todos os registros que possuem natureza jurídica de consórcios públicos, sejam de direito público sejam de privado. Foram selecionados, ainda, todos os CNPJ que possuem os termos *cons(o)rcio p(u)blico* ou *intermunicipal* no campo razão social. Assim, os consórcios que constam na base CNPJ/RFB podem ser a origem dos registros de CNPJ das bases Munic e Siconv, ou em razão da natureza jurídica ou por conter palavras associadas aos consórcios públicos na razão social.

A primeira dimensão de compatibilidade será feita no quantitativo de CNPJs encontrados nas bases de dados. É importante destacar que a base de CNPJ/RFB é uma base do tipo estoque, isto é, ela possui informações de pessoas jurídicas de forma acumulada – apesar de ter informações como a situação fiscal, indicando a situação no momento da extração dos dados, realizada em dezembro de 2020, por exemplo.

A partir da descrição anterior das diversas bases sobre consórcios públicos, fica claro que não é trivial realizar uma análise comparativa entre os dados disponíveis tendo em vista os diferentes critérios, coberturas, períodos e objetivos definidos por cada fonte ou instituição responsável. Tampouco há total segurança de que as comparações realizadas são referentes aos mesmos objetos tratados em cada fonte ou base de dados. Assim, dada a complexidade, a análise sintética comparada realizada nesta NT é concentrada nos aspectos considerados inequívocos capazes de constituírem elementos homogêneos entre as diversas bases.

O primeiro elemento identificador para proceder uma convergência entre as bases é o CNPJ – exceto a Rais, que tem como identificador principal a CNAE. A vinculação ao CNPJ seria encontrada, portanto, por meio da compatibilização dos setores de atuação dos consórcios com a CNAE. O critério para essa compatibilização é, até certo ponto, subjetivo, tendo em vista que as demais bases não usam a CNAE para a definição das áreas de atuação, incluindo a Munic, que tem, curiosamente, o IBGE como fonte comum da Rais/CNAE. Outra limitação da Rais, em comum com a base da CNPJ/RFB, é a não identificação dos municípios participantes dos consórcios, realizada pelas demais bases/fontes. Essa lacuna, contudo, pode ser superada com a compatibilização entre as bases cruzando CNPJ, CNAE e setores de atuação dos consórcios.

A maior vantagem da base CNPJ/RFB é sua temporalidade, que remete a 1969 o início dos cadastros de CNPJ de consórcios (não é claro se públicos, administrativos ou privados). A base da RFB é referência básica tendo em vista a obrigatoriedade de cadastro dos CNPJ dos consórcios (na realidade, de qualquer personalidade jurídica). Porém, de 1.541 cadastros de CNPJ (consórcios) identificados na RFB, apenas 843 CNPJs estão ativos hoje.

A Munic, considerando os dados de 2015 e 2019, registrou a resposta de 4.327 municípios, o que representa 77,65% do total de 5.572 municípios do país. Na Munic existem 1.266 CNPJs registrados, mas apenas 470 CNPJ/consórcios com dois ou mais municípios estão presentes em 2015 e 2019, simultaneamente. Apenas 448 CNPJ (consórcios) da Munic estão ativos na base CNPJ/RFB hoje.

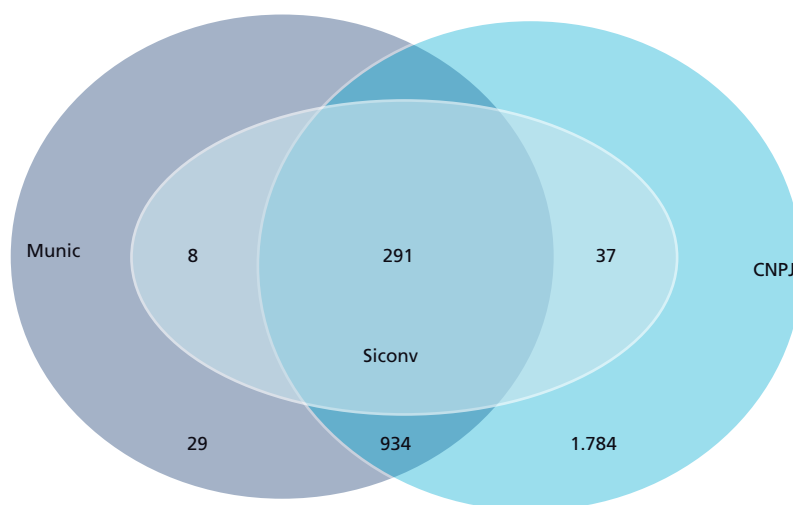
Algo parecido ocorre com relação ao Siconv, cuja fonte é constituída de três bases de dados (cadastro, propostas e convênios), representando uma amostra do universo de consórcios existentes nas bases Munic/IBGE e CNPJ/RFB, que possui registro, proposta e/ou convênio com o governo federal, ou seja, recebe repasse do Tesouro. Assim, os dados do Siconv são identificados na base Siconfi/Siafi/STN, a partir de 2008. Esse sistema possui 336 registros de CNPJ/base propostas, 195 CNPJ/base consórcios (144 cadastrados com propostas passíveis de se tornarem convênios com repasses e/ou pagamentos de recursos públicos), 179 com registro de convênios e 88 com algum repasse/pagamento (teoricamente, estes últimos presentes também na base Siconfi/STN).

Ao todo identificaram-se 110 CNPJs/consórcios ativos na base Siconfi/STN, que podem ser associados na base CNPJ/RFB. Este é outro resultado curioso e preocupante tendo em vista o entendimento de que, sem erro de informação, esteja havendo repasse de recursos públicos do Tesouro Nacional (Siconfi/Siafi) para CNPJ/consórcios não ativos na base CNPJ/RFB.

Analisando apenas o identificador de CNPJ como chave de compatibilização, a figura 1 ilustra o resultado dos cruzamentos entre as bases de dados CNPJ/RFB, Siconv/ME e Munic/IBGE.

FIGURA 1

Diagrama de Venn: relações entre as bases CNPJ/RFB, Siconv e Munic



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. CNPJ = 1.784+37+291+934 = 3.046.

2. Siconv = 8+291+37 = 336.

3. Munic = 29 + 8 + 934 + 291 = 1.262.

4. Total = 1.784 + 934 + 29 + 37 + 291 + 8 = 3.083.

Por meio do diagrama anterior, percebe-se que 291 CNPJs aparecem, simultaneamente, nas três bases de dados. Outro destaque é quanto ao procedimento adotado para a base de dados CNPJ/RFB: considerando os registros com informação de natureza jurídica de consórcios públicos, não foi suficiente identificar quatro CNPJs na Siconv e 628 na Munic. Nesta, especificamente, é possível que exista erro no processo de coleta da informação, a critério de cada município.

No sentido de esclarecer lacunas quanto ao uso dos recursos federais por meio de convênios com consórcios públicos, a base do Siconfi/Siafi/STN é muito importante, pois consolida todos os recursos repassados aos consórcios/CNPJ (identificados) e, também, os RREOs. Nesse sentido, entende-se a importância do acompanhamento de controle

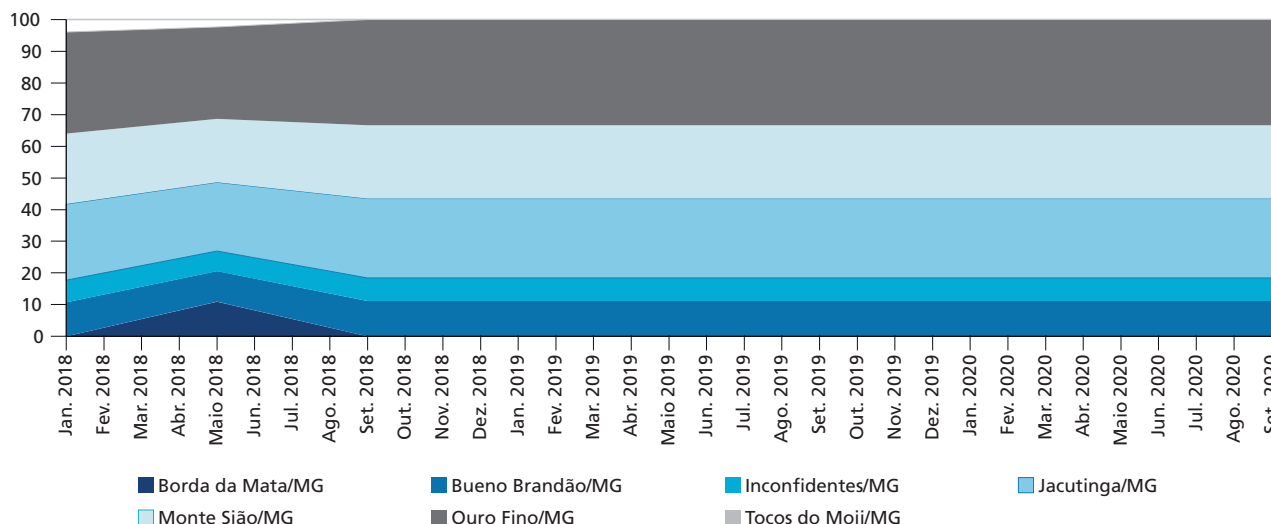
por parte da Controladoria-Geral da União (CGU), no caso da União, e por parte dos estados, por meio dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), caso haja repasse de recursos estaduais aos consórcios.³⁰

Baseado nos relatórios de prestação de contas do Siconfi/Siafi, é possível identificar o percentual de transferência de recursos para cada município participante de qualquer consórcio público. Considerando, como exemplo, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável (Cidas), com CNPJ nº 18.388.019/0001-12, os seguintes resultados são apresentados no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Consórcio Cidas: municípios integrantes e recursos executados (2018-2020)

(Em %)



Elaboração dos autores.

O gráfico 1 mostra que, segundo valores executados em cada município consorciado, registrados no Siconfi/Siafi/STN, houve execução de valores referentes ao consórcio mineiro em questão e seus municípios apenas após 2018, e mostram o protagonismo de Ouro Fino, seguido de Jacutinga, na execução dos recursos federais. Além disso, é possível verificar que Borda da Mata e Tocos do Moji possuem registro de valores executados apenas em meados de 2018.

Algumas bases e fontes de dados e informações não foram tratados nesta NT, provenientes de instituições municipalistas – CNM, FNP e outras –, mas entende-se que a metodologia aqui demonstrada permite que sejam incorporadas à análise de forma semelhante.

Diante das informações apresentadas, tem-se que, apesar da maior riqueza de informações, a base Siconfi/Siafi/STN dispõe de informações para apenas um subconjunto de consórcios e não possui as áreas de atuação dos consórcios, restringido as análises setoriais. No entanto, ela pode servir de modelo para a coleta de informações sobre consórcios, dado o detalhamento de informações encontrado. Em complemento, apesar de considerar a visão dos municípios e não necessariamente a do consórcio, a Munic/IBGE oferece, a partir de 2011, a melhor opção para análise nacional do setor e área de atuação dos consórcios.

Restringir a base de dados CNPJ/RFB para os registros com natureza jurídica de consórcio público não foi suficiente para encontrar os identificadores de outras bases de dados, o que demonstra avanços metodológicos para o tratamento e cruzamento das bases de dados.

5 QUESTÕES E SUGESTÕES

O conhecimento inicial das informações acima revela as dificuldades óbvias de construir uma referência informacional consistente que dê suporte a uma política pública dirigida a ampliar a oferta e melhoria dos serviços públicos básicos sob a gestão compartilhada dos entes federativos. Assim, o desafio de “quantificar e qualificar os consórcios públicos interfederativos, identificando seu número, abrangência e áreas de atuação” não é tarefa fácil. Contribui para

isso, além das dificuldades informacionais, a própria dinâmica local e regional. Sabe-se que as mudanças no quadro político local, decorrentes das eleições municipais, podem ter influência significativa, impactando de forma relevante a abrangência territorial dos consórcios.

Para além das especificidades diversas já apontadas, com relação a cada uma das fontes de informação e em grande parte delas, observa-se a falta de informações sobre as reais atividades dos consórcios públicos. Somente o SNIS traz algo a respeito, porém com toda a fragilidade já apontada. Urge assim que cada uma das instituições encarregadas das diversas fontes possa incluir algo a respeito. Vê-se com maior possibilidade aquelas que fazem levantamentos diretamente junto aos municípios ou consórcios. A Munic poderia inserir algo que suscitasse os respondentes a referir as atividades efetivamente realizadas pelos consórcios e as formas de financiamento associadas.

Diversas questões resultam das análises sintéticas anteriores e, ainda mais, podem resultar do universo de dados como um todo, demonstrando os inúmeros problemas passíveis de serem levantados para o entendimento empírico, em particular, fundamentado, consistente e completo sobre os consórcios públicos. Várias perguntas podem ser feitas diretamente às diversas fontes (instituições) de dados, em busca de esclarecimentos sobre seus conteúdos, de mostrar os seus problemas e as suas vantagens, e de permitir um aprimoramento das informações.

Não se trata de buscar uma homogeneização entre todas as bases de dados, mas de procurar uma compatibilização entre elas, permitindo análises fundamentadas e consistentes sobre os consórcios públicos e seus efeitos socioeconômicos locais e regionais. Mais do que nunca é necessário um comprometimento institucional, dos vários órgãos públicos envolvidos no tema, para a construção e consolidação de um sistema de dados e informações sobre consórcios públicos capaz de servir como base consistente e confiável. Sem isso, os estudos e as avaliações sobre o papel e os impactos desse instrumento na organização e cooperação interfederativa, no desenvolvimento regional e na sociedade (em função do seu caráter de provedor de serviços públicos), em geral, estão comprometidos. Da mesma forma como estão comprometidos os mecanismos de controle e avaliação sobre o papel dos consórcios públicos no país.

Algumas ações podem ser implementadas para avanços no tema: a criação de um grupo de trabalho entre as instituições, com objetivo de compatibilizar as diversas bases; a instituição de um órgão público coordenador das informações oficiais sobre consórcios públicos (IBGE, RFB, STN, por exemplo); e a definição de instituições responsáveis em produzir avaliações periódicas sobre o tema (Ipea, por exemplo).

Sugere-se, porém, que frente às dificuldades de uma ação mais coordenada, busque-se abrir diálogo com as várias instituições responsáveis pelas diferentes fontes de informação identificadas, buscando formas de suplantarem as deficiências apontadas. Desta forma, exemplificam-se a seguir algumas providências consideradas viáveis.

- 1) Junto ao IBGE, referente à edição Munic de 2023: sendo o IBGE um órgão de estatísticas, que produz e analisa informações, capaz de reconhecer as deficiências e possibilidades das informações recolhidas por suas pesquisas, o diálogo será certamente mais fácil. Como já feito anteriormente, novas questões poderiam ser incluídas na próxima edição da Munic, que envolverá o tema “articulação institucional”, por exemplo: buscar formas de obter mais informações sobre os consórcios – data de entrada do município, outros municípios participantes, projetos realizados pelo consórcio no qual o município participa etc.
- 2) Junto ao Ministério da Economia:
 - a) RFB, referente à base do CNPJ: diferentemente do IBGE, a RFB parece não analisar as informações que coleta, daí a dificuldade de encontrar os interlocutores adequados para abrir um diálogo promissor; entretanto, podem-se sugerir ações para dar consistência entre natureza jurídica e a razão social informadas por aqueles que se identificam como consórcios públicos, bem como para fornecer informações sobre entes participantes e a data de entrada de cada um no consórcio.
 - b) Secretaria do Tesouro Nacional, referente à base Siconfi: fornecer informações de forma consolidada sobre as fontes de financiamento acessadas pelos consórcios públicos.
 - c) Plataforma Mais Brasil: dar acesso às informações aglutinadas, facilitando sua análise e incluindo valores de recursos disponibilizados anualmente para cada programa cadastrado pelos entes federais responsáveis por programas de execução descentralizada.
- 3) Junto ao MTPS, referente à base Rais: realizar uma busca ativa das entidades que tem CNPJ, mas que não fornecem as informações trabalhistas pertinentes.
- 4) Junto ao MDR, referente à base SNIS: realizar uma busca ativa de municípios que participam de consórcios públicos.
- 5) Junto à CNM, referente ao Portal dos Consórcios: complementar o cadastro solicitando informações sobre projetos em curso, formas de financiamento, cadastro no Siconv, prestação de contas ao Siconfi etc. Ademais, abrir para consulta as informações consolidadas recolhidas.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

