

# IDEIAS PARA ARRANJOS INTERMUNICIPAIS PARA A MELHORIA DA INFRAESTRUTURA

---

Como a Prefeitura Municipal pode cooperar com outros municípios para desenvolver a infraestrutura, ganhar eficiência e melhorar os serviços públicos



## **MINISTRO DA ECONOMIA**

Paulo Roberto Nunes Guedes

### **SECRETARIA ESPECIAL DE PRODUTIVIDADE, EMPREGO E COMPETITIVIDADE**

Carlos Alexandre Jorge Da Costa

### **SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA**

Pedro Maciel Capeluppi

### **SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA SUBNACIONAL**

Fabio Hideki Ono

### **COORDENADOR-GERAL DE PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA SUBNACIONAL**

Paulo Coelho Ávila

### **PRESIDENTE DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM)**

Glademir Aroldi

## **EQUIPE TÉCNICA**

**Coordenador Geral:** Frederico Turolla

**Coordenador Adjunto:** Yan Nonato Cattani

**Coordenador Jurídico:** Marcos Fey Probst

Hélcio Takeda

Martha Lunardi

Tulio Marques

Marcelo Ermel

Ednando Brustolin

Roberta Basílio

Bruna Martins

Flávia Sapienza

Leonardo Correia

Isabela Cattani

Ana Monteferrario

Bruna Soares

Márcia Rujner

Silmara Gomes

Giovani Oliveira

### **EQUIPE CNM\***

Elisa Alvarez

Joanni Aparecida Henrichs

Fabiana Barbosa de Santana

Ricardo Hermany

## **EQUIPE AUDIOVISUAL**

Arlindo Galdão

Helena Giasson

\* Os colaboradores da entidade, que contribuíram com o material, são representantes da CNM

# CONTEÚDO

---

De modo a atender aos requisitos de ampliação e aprimoramento da infraestrutura subnacional, este texto apresenta um conjunto de sugestões para focar os esforços dos municípios na área de consórcios públicos, como mecanismo impulsionador desses objetivos.

Fornecemos aos municípios, neste texto, informações e ideias para que busquem cooperar com os demais municípios. As propostas aqui apresentadas são apenas sugestões. São oferecidas no sentido de definir formas de cooperação que possibilitem o desenvolvimento de arranjos mais estáveis e sustentáveis, para cada uma das finalidades buscadas pelos municípios.

Há muitos motivos para que municípios cooperem, tanto entre si quanto com outros entes federados. Em particular, a cooperação entre municípios pode impulsionar o planejamento de longo prazo, a melhoria do ambiente institucional, a estruturação de projetos de infraestrutura de longo prazo.

O foco aqui está na infraestrutura. O conceito de infraestrutura contempla as áreas chave dos municípios, como saneamento, mobilidade, serviços sociais, saúde, educação, entre outros setores. Falamos aqui tanto da infraestrutura econômica, como os serviços de transportes, quanto da infraestrutura social, como a saúde e a educação.

Por isso, é preciso encorajar um esforço dos municípios de todo o país para a promoção de projetos e de investimentos significativos na área de infraestrutura.

Esse esforço pode e deve acontecer de baixo para cima, a partir dos próprios municípios. Afinal, o município é a unidade federativa que melhor conhece seus próprios problemas, capacidades e também a administração mais próxima da opinião da população. Para fazer isso, a cooperação é fundamental.

Há instrumentos setoriais poderosos que devem ser levados em conta. Entre estes, a nova lei de saneamento básico, a lei no. 14.026 de 2020, contém instrumentos efetivos de promoção da integração desses serviços em benefício dos próprios municípios.

Muito pode ser feito também na área de mobilidade de pessoas. A área da Saúde, que tem um grande número de exemplos de cooperação intermunicipal voluntária, também tem as suas especificidades.

Independentemente das especificidades setoriais, os municípios deveriam buscar e promover a cooperação como uma regra, não uma exceção. Aqui oferecemos ideias e sugestões sobre as funções e finalidades que deveriam merecer mais atenção dos senhores Prefeitos, Vereadores, técnicos, funcionários e agentes públicos em geral, no desenvolvimento de arranjos cooperativos intermunicipais.



# COMO OS MUNICÍPIOS COOPERAM?

---

# A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL

---

A cooperação entre municípios no Brasil não é uma ideia nova. Já estava, por exemplo, na Constituição Paulista de 1891.

Foi também em São Paulo que nasceram, em meados das décadas de 1960 e 1970, na região de Bauru e no Vale do Paraíba, os primeiros consórcios intermunicipais. Depois desses pioneiros, os consórcios começaram a aparecer em outros estados, como Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

# O FEDERALISMO BRASILEIRO

---

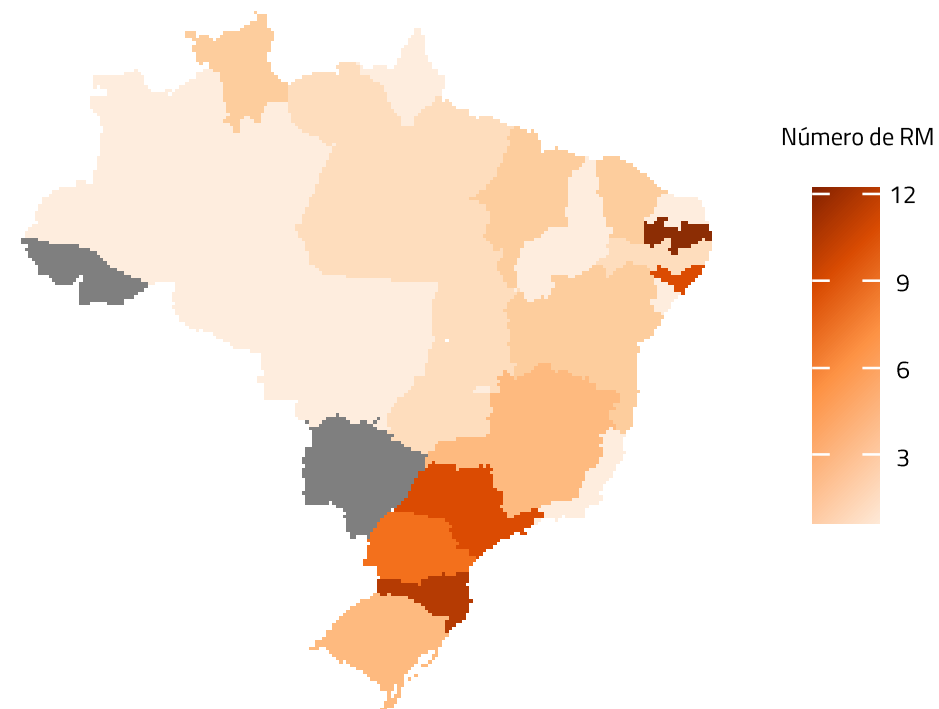
O Federalismo é um conceito que pode ser resumido pela ideia de “unidade na diversidade”. É a organização político-administrativa de um país em que há um governo federal, que mantém a unidade da Nação, ao mesmo tempo em que se respeita os diversos entes subnacionais e sua autonomia, conforme artigo 18 da Constituição Federal. Em sistema federal, há uma divisão de competências entre os entes.

Com mais de 5,5 mil municípios, 26 Estados, um Distrito Federal e a União, a interação entre os entes exige cooperação.

# COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS NO BRASIL

No Brasil, as principais formas de cooperação intermunicipal são as Regiões Metropolitanas (RM) e os consórcios públicos.

As Regiões Metropolitanas surgiram nos anos 1970 a partir de iniciativa do Governo Federal. Ao todo, existem hoje 74 regiões metropolitanas, abrangendo 1.271 municípios.

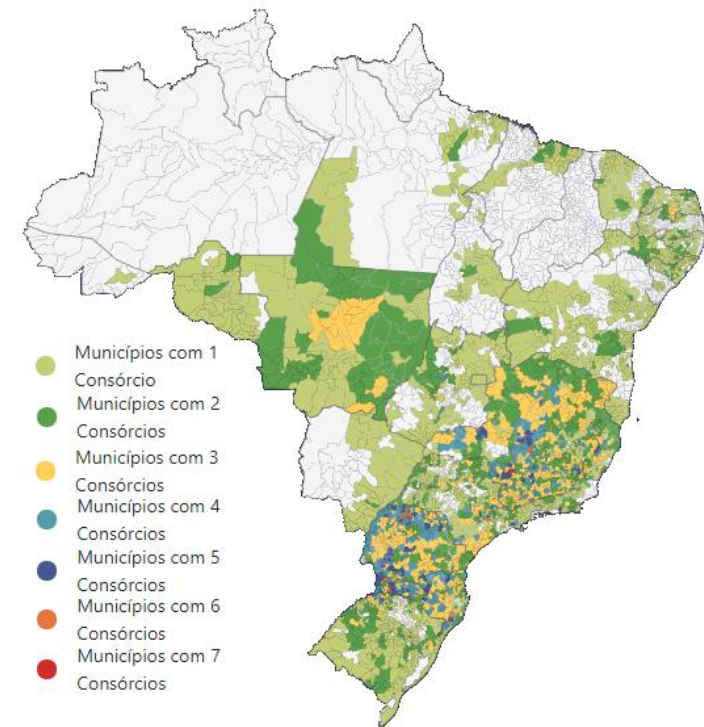


Fonte: elaboração da consultoria Pezco Economics a partir de dados do IBGE

---

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) mantém o “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos”. O Observatório da CNM registra que atualmente existem 491 consórcios públicos, sendo que 444 foram constituídos já regidos pela Lei 11.107/2005 ou, quando constituídos em período anterior, promoveram a adequação, enquanto que 26 declararam ser consórcios administrativos, ou seja, não observam a legislação de regência. No que se refere à personalidade jurídica, 429 consórcios declararam ser de direito público, 53 de direito privado e sobre 9 a pesquisa não retornou informação .

Veja no mapa onde se encontram os consórcios. Apesar de 73,2% dos municípios brasileiros participarem de algum tipo de consórcio, a distribuição dos consórcios no território é desigual.



Fonte: reprodução da Confederação Nacional dos Municípios

---

<sup>1</sup>Disponível em:

<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20brasileiros.pdf>





# O QUE O MUNICÍPIO PODE OBTER COOPERANDO COM OUTROS MUNICÍPIOS?

---

# O QUE É POSSÍVEL FAZER COM ARRANJOS COOPERATIVOS PARA DESENVOLVER A INFRAESTRUTURA SUBNACIONAL?

---

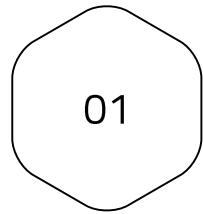
A infraestrutura municipal abrange serviços econômicos e sociais.

Estamos falando de água, esgotos, resíduos sólidos, drenagem, pavimentação das ruas, mobilidade urbana, ônibus, trens, metrô etc.

Entretanto, infraestrutura também abrange linhas de políticas públicas sociais, como de hospitais, unidades de saúde, prédios educacionais, parques, jardins, cemitérios, e muitos outros serviços públicos que exigem uma infraestrutura adequada.

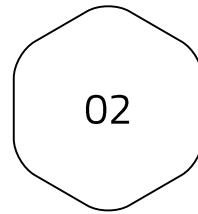
---

O município pode obter grandes ganhos atuando nas seguintes frentes:



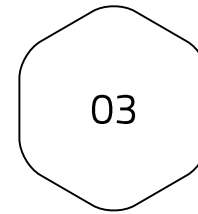
---

Planejar a longo prazo e  
estruturar projetos



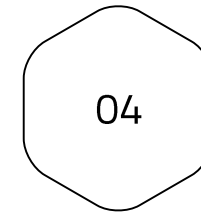
---

Melhorar o ambiente  
institucional através da  
regulação



---

Executar projetos de  
investimento e operação de  
serviços públicos



---

Realizar atividades-meio  
conjuntamente

Em seguida, exploramos cada uma dessas frentes de cooperação entre municípios.



# PLANEJAR E ESTRUTURAR PROJETOS

---

# PLANEJAR!

---

Os consórcios entre municípios precisam se envolver em esforços coordenados de planejamento regional, que ultrapassam as fronteiras dos municípios. Podem, para isso, se associar para obter financiamentos e contratar pessoal técnico de melhor capacidade para planejar o desenvolvimento da infraestrutura e dos serviços públicos em geral.

Apesar do grande esforço dos governos em investir em infraestrutura, ainda há necessidade de geração de bons projetos! O governo federal vem coordenando iniciativas subnacionais para desenvolvimento de projetos em vários setores, mas é preciso que os municípios engajem de forma ativa neste esforço, criando sua própria capacidade de fazer projetos para novos investimentos em infraestrutura.

Para agilizar essas e outras iniciativas, o ideal é que os municípios avaliem em sua própria estrutura as capacidades de desenvolvimento e compreendam a finalidade da política em termos territoriais, isto é, se ela é destinada apenas à população municipal ou se ela tem utilidade mais

ampla, por exemplo, regional. Se houver a necessidade de interação com outras prefeituras, o ideal é a criação de um consórcio que tenha competências na área de planejamento, funcionando como um escritório que reúne as funções de planejamento conjunto dos municípios envolvidos.

O consórcio deve reunir as competências para uma função técnica delegada pelos municípios consorciados, podendo ser voltada ao planejamento dos serviços, contratação de projetos, fomento, captação de financiamentos onerosos ou não onerosos, entre outras. São consórcios promotores do planejamento, inovação, desenho de mecanismos, cooperação, participação, entre outros objetivos que não integram a atividade cotidiana da Administração Municipal, mas que podem abrir novos horizontes para a atuação destas.

Uma importante função que poderia ser assumida pelos consórcios que executam essas funções de planejamento é a **estruturação de projetos de infraestrutura**, contribuindo para a geração de projetos.



# PLANEJAR A LONGO PRAZO!

---

*O consórcio pode captar recursos para fazer planejamento e desenvolver novas linhas de desenvolvimento econômico e de infraestrutura.*

## Caso do Consórcio Grande ABC: PPA Regional Participativo

---

O Consórcio do Grande ABC, um dos consórcios mais longevos do país realiza quinquenalmente a elaboração de grandes estudos para desenvolvimento integrado da região do ABC. Em 2013, de acordo com a instituição, o “PPA Regional Participativo foi estruturado em torno de cinco desafios: Infraestrutura, Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental, Desenvolvimento Econômico, Inclusão Social e Direitos Humanos, além da Gestão e Administração da entidade. A partir das diretrizes apontadas foram definidos os 11 programas que abrigam as 63 ações prioritárias para o próximo quadriênio”.

Na ocasião, em termos setoriais, a Mobilidade Urbana priorizou o transporte coletivo. No plano de Resíduos Sólidos o documento contemplou a implantação de coleta seletiva em 100% da região. Para

Segurança Urbana, o monitoramento integrado regional foi proposto como a principal ação setorial. Já na área da saúde, a implantação das Redes Regionais de Atenção à Saúde e o Hospital Regional de Retaguarda foram as propostas centrais.

Além dos pontos setoriais regionais, houve ainda a inclusão de discussões que contaram com a participação de moradores em cada um dos sete municípios, contando com consulta pública realizada no site do consórcio. De acordo com o consórcio: “A aprovação formal da proposta do PPA ocorreu em julho e as sete plenárias aconteceram entre 10 de setembro e 01 de outubro [de 2013], além da consulta pública disponibilizada no site do Consórcio. As 165 diretrizes apontadas foram então sistematizadas e aprovadas na assembleia dos Prefeitos realizada em 4 de novembro”.



# ESTRUTURAR PROJETOS!

---

*O que é: estruturar um projeto é fazer o seu Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental. Uma vez que este estudo esteja pronto, é possível gerar um Edital de licitação, já com uma minuta de contrato, para contratar o projeto junto à iniciativa privada.*



---

O município pode contar com diversas opções para estruturar seus projetos de infraestrutura econômica e social, desde a estruturação própria, rara devido à necessidade de elevada capacidade técnica, até a contratação dos fundos federais, passando pela utilização de chamamentos públicos para a obtenção de estudos privados.

Em todos os casos, é preciso capacidade técnica do Município, no mínimo para contratar adequadamente. Neste sentido, a atividade de estruturação de projetos pode e deve ser realizada de forma cooperativa entre vários municípios que compartilharão do mesmo projeto de infraestrutura.

## **Contratando a estruturação de projetos**

---

Os municípios encontram dificuldades em desenvolver seus próprios projetos, via Proposta de Manifestação de Interesse (PMI) e outros instrumentos. É por isso que os municípios deveriam se juntar em consórcios para estruturar projetos.

Um bom exemplo de estruturação de projetos são os que ocorrem através do BNDES e da Caixa Econômica Federal.

Saiba mais sobre essas iniciativas e como contratar esse apoio para seu município:

## **BNDES: Fundo de Estruturação de Projetos**

O BNDES apoia com recursos não reembolsáveis, provenientes do BNDES Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES FEP), estudos técnicos ou pesquisas que estejam relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do Brasil e da América Latina e que possam orientar a formulação de políticas públicas.

Também são passíveis de apoio estudos que propiciem, direta ou indiretamente, a geração de projetos de elevado retorno social, que possam implicar significativos investimentos públicos ou privados”.

**BNDES (2020).**

Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES FEP) - Apoio a projetos.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2020. Disponível em:

< <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisaedados/estudos/bndes-fep> >.

Acesso em: 10 de ago. de 2020.

## **Caixa: Fundo de Estruturação de Projetos**

O FEP CAIXA é um fundo privado, sem personalidade jurídica própria, constituído por prazo indeterminado e sob o amparo da Lei nº 13.529, de 2017, com patrimônio próprio dividido em cotas, separado do patrimônio dos cotistas e da administradora, sendo sujeito a direitos e obrigações próprias.

O FEP CAIXA tem por finalidade exclusiva custear serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas de interesse dos entes da Federação, de acordo com a Lei 13.529, com as normas correlacionadas e, em especial, com o Estatuto do Fundo.

**CAIXA (2020).**

Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP - FEP CAIXA. Disponível em:

< <https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FEP%20CAIXA/detalhe/sobre/> >.

Acesso em: 10 de ago. de 2020.



# REGULAR E MELHORAR O AMBIENTE INSTITUCIONAL

---

02

## REGULAR SERVIÇOS PÚBLICOS!

---

*A regulação no Brasil é executada por entidades reguladoras de diferentes níveis, como as agências federais (energia elétrica, telecomunicações, etc.), estaduais (gás e outros serviços), municipais e intermunicipais.*

---

A atribuição da regulação de um serviço público depende da sua titularidade. Por exemplo, a energia elétrica é de titularidade federal, e a regulação é da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Já a iluminação pública é de titularidade municipal e a sua concessão e eventual regulação cabem ao município. Há serviços, como os de saúde, que dependem muito mais da cooperação entre os vários entes.

A regulação de um serviço municipal pode ser delegada a um ente regulador de outro nível federativo. É comum a delegação da regulação dos serviços de saneamento a agências reguladoras estaduais, por exemplo. Da mesma forma, algumas agências federais delegam a fiscalização de alguns serviços a agências estaduais. Há também a possibilidade de cooperação entre agências estaduais transferindo atividades a reguladores municipais.

A cooperação entre municípios para a regulação conjunta de serviços públicos já é uma realidade no Brasil. Já existem muitos consórcios intermunicipais que assumem a regulação de serviços municipais (*veja Box*).

O tipo de consórcio indicado para este tipo de atividade é o próprio **Consórcio Regulador**. Neste caso, o consórcio funciona como agência independente, a qual reúne as competências para recepção da delegação da função de regulação de serviços públicos, com a devida independência e as características necessárias à atuação na área regulatória.

Em geral, os recursos desse tipo de consórcio provêm de algumas fontes de recursos ligadas aos próprios serviços públicos regulados e não dos poderes concedentes que delegam a regulação. É possível também neste tipo de consórcio a obtenção de receitas através da recepção da delegação de agências nacionais para atividades de fiscalização mediante repasse de recursos.

É preciso notar que os consórcios reguladores podem contribuir decisivamente para o desenvolvimento das capacidades institucionais dos municípios, podendo inclusive contribuir para a formação e o fortalecimento do mercado de capitais relacionado à infraestrutura subnacional.

## Agências reguladoras intermunicipais no Brasil

---

Hoje no Brasil operam diversas agências reguladoras intermunicipais. É o caso, por exemplo, da ARES-PCJ, no interior de São Paulo, e das agências ARIS e AGIR, em Santa Catarina.

Saiba mais visitando o site dessas agências intermunicipais:

**AGIR:** <https://www.agir.sc.gov.br/>

**ARES-PCJ:** <http://www.arespcj.com.br/>

**ARIS:** <https://www.aris.sc.gov.br/>

A regulação dos serviços públicos é um elemento fundamental do ambiente institucional de um município. Um município que possui boa regulação e respeita seus contratos vai atrair mais investimentos privados em sua infraestrutura e poderá contar com capitais nacionais e internacionais para seu desenvolvimento econômico e social. A população ganha muito com isso.

Por isso, criar um consórcio regulador é uma forma de o município tomar a frente de sua própria regulação, mas contando com o compartilhamento de recursos com outros municípios para obter o melhor resultado nessa função.

Um ponto a ser notado é que o consórcio regulador não pode operar os serviços que ele mesmo regula. Há um conflito entre a regulação e a prestação dos serviços. Por isso, o consórcio intermunicipal voltado à regulação dos serviços públicos não deve concentrar outras finalidades que estejam conflitadas com a sua prática regulatória.



# CONTRATAR PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

---

03

## CONTRATAR A LONGO PRAZO!

---

*Os serviços públicos municipais podem e devem ser executados através de contratos administrativos de longo prazo, que no Brasil são as concessões.*



---

Os projetos de longo prazo em geral são aqueles relacionados a implementação de ativos de infraestrutura. Em termos econômicos são utilizados para uma finalidade bastante específica, com dificuldade de alocação de recursos para outras áreas. Exige uma quantidade considerável de recursos financeiros, sendo portanto, a escala de produção um fator necessário para viabilidade do empreendimento. É uma estrutura que também produz escopo, isto é, outros tipos de produtos e serviços, podendo assim ser diluído seus recursos para obtenção de outras finalidades interligadas.

Um consórcio público pode ser utilizado para efetivamente prestar os serviços de infraestrutura. Uma boa opção a considerar é o consórcio buscar a contratação a longo prazo dos serviços via Parceria Público Privada ou concessão, em serviços que dependem de um importante volume de investimentos de capital, conhecido como CAPEX (a sigla vem do inglês, *capital expenditures*, ou despesas de capital).

Essa operação requer financiamento de longo prazo, tanto para operação direta dos serviços pelo consórcio quanto na opção de contratação de Participação do Setor Privado (PSP) através de contrato de concessão ou Parceria Público-Privada. O melhor mesmo é envolver o setor privado e obter ganhos em financiamento, eficiência e mais investimentos em infraestrutura!

## Contratos administrativos de longo prazo

---

**PPP Concessão Administrativa:** este é o tipo de modalidade de parceria público-privada que, em decorrência do tipo de serviço público prestado pelo parceiro privado, não pode ser realizada a cobrança de tarifas dos usuários de tais serviços.

**PPP Concessão Patrocinada:** este é o tipo de modalidade de parceria público-privada que permite, quando for o caso, envolver a cobrança de tarifa dos usuários, além de pagamentos recorrentes (contraprestação pecuniária) do governo local público ao parceiro privado.

**Concessão Comum:** este é o contrato administrativo de longo prazo que não envolve contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, sendo financiado apenas através de tarifas.



# COMPARTILHAR ATIVIDADES-MEIO

---

04

## COMPARTILHAR ATIVIDADES MEIO!

---

*As funções administrativas regulares, notadamente as atividades-meio, podem ser compartilhadas em consórcios que funcionam como uma central intermunicipal.*

---

A execução de atividades em âmbito de cooperação pode muitas vezes necessitar da concentração de atividades-meio da Administração Pública para realização de diversos tipos de atividade. Uma característica desse tipo de cooperação municipal é que ela concentra funções municipais em serviços que não requerem grandes volumes de investimentos de capital ou que têm tais investimentos já realizados pela Administração Pública.

A depender da finalidade o consórcio poderia recepcionar, mediante previsão no protocolo de intenções, operacionalizar por conta própria (ex. dos consórcios de pavimentação asfáltica, que com recursos do rateio se estruturam com equipamentos e têm equipe própria para prestar esse serviço aos entes consorciados mediante a celebração de contrato de programa); ou, então, realizar as chamadas licitações compartilhadas em favor de seus entes consorciados, quando o consórcio só funciona como ente gerenciador da licitação e os futuros contratos são celebrados por cada ente consorciado e o particular na medida da sua necessidade.

Esse tipo de consórcio pode funcionar, na prática, como uma verdadeira central intermunicipal, buscando uma maior resolutividade das ações dos governos municipais.



# CONCLUSÃO: COOPERAR É UMA SAÍDA PARA MELHORAR A INFRAESTRUTURA

---

# CONCLUSÃO: COOPERAÇÃO É A UNIDADE NA DIVERSIDADE!

---

Falamos de cooperação entre municípios para ajudar a direcionar uma questão que se mostra hoje central à promoção da eficiência e da competitividade da economia brasileira: a provisão e operação de serviços públicos de infraestrutura.

Este é um assunto estratégico não apenas para a organização da federação, mas principalmente para o crescimento sustentável, em bases sociais mais justas e homogêneas.

O principal instrumento à disposição dos municípios são os consórcios públicos. Estes se somam à experiência já mais difundida de regiões metropolitanas.

No atual ambiente fiscal desafiador, a cooperação ainda atua como uma importante ferramenta para otimização das despesas municipais, trazendo maior eficiência e racionalidade aos gastos em termos regionais.

A cooperação pode ainda ajudar na melhora do ambiente institucional, atuando como um ciclo virtuoso: o uso de recursos feito de modo responsável provê aos municípios maior capacidade de pagamentos, tornando-os mais atrativos para

investidores realizarem seus empreendimentos e conseqüentemente viabilizando importantes bem feitorias à população. Boas avaliações dos municípios garantem a continuidade de boas práticas por parte dos governos e assim consecutivamente.

Nesse sentido, contratar concessões e parcerias público-privadas é a forma mais segura de viabilizar a prestação de serviços públicos de qualidade, sustentáveis a longo prazo e com o menor consumo de recursos públicos enquanto entrega grandes resultados aos cidadãos.

Regular e fiscalizar os serviços através de consórcios intermunicipais é também uma boa forma de aumentar o protagonismo do município e melhorar a qualidade e a razoabilidade econômica na prestação dos serviços públicos de infraestrutura.

A infraestrutura subnacional pode ganhar um forte impulso a partir de iniciativas de cooperação que tenham origem nos municípios brasileiros.

