

# CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA





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

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

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

F815c França, Karla Christina Batista de  
Consórcios públicos na área de planejamento urbano e regularização fundiária urbana / Karla Christina Batista de França ... [et al.]. -- Brasília: CNM, 2023.  
59 p. : il.

Disponível em: <https://www.cnm.org.br>  
ISBN 978-65-88521-88-5

1. Planejamento Urbano. 2. Consórcio Público. 3. Regularização Fundiária Urbana (REURB). I. Henrichs, Joanni Aparecida. II. Fortunato, Augusto Lamas. III. Cabral, Jordan de Oliveira Ferreira. IV. Título.

CDD 711

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane S. Y. Valadares CRB-1/2802

#### **Autores**

Karla Christina Batista de França  
Joanni Aparecida Henrichs  
Augusto Lamas Fortunato  
Jordan de Oliveira Ferreira Cabral

#### **Supervisão técnica**

Thalyta Cedro Alves de Jesus

#### **Revisão de textos**

KM Publicações

#### **Revisão editorial**

Joanni Aparecida Henrichs  
Karla Christina Batista de França

#### **Diagramação**

Eduardo Viana – Themaz Comunicação





# Diretoria **CNM** 2021-2024

## **CONSELHO DIRETOR**

Presidente | Paulo Roberto Ziulkoski  
1º Vice-Presidente | Julvan Lacerda  
2º Vice-Presidente | Luiz Lázaro Sorvos  
3º Vice-Presidente | Rosiana Lima Beltrão Siqueira  
4º Vice-Presidente | Haroldo Naves Soares  
5º Vice-Presidente | Jair Aguiar Souto  
1º Secretário | Vago  
2º Secretário | Hudson Pereira de Brito  
3º Secretário | Manoel Alves da Silva Júnior  
1º Tesoureiro | Francisco Nélio Aguiar da Silva  
2º Tesoureiro | Erlânio Furtado Luna Xavier  
3º Tesoureiro | Francisco de Castro Menezes Júnior

## **CONSELHO FISCAL**

Titular | Silvany Yanina Mamlak  
Titular | Joner Chagas  
Titular | Diogo Borges de Araújo Costa  
1º Suplente | Carlos Sampaio Duarte  
2º Suplente | Wilson Tavares de Sousa Júnior  
3º Suplente | Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior

## **CONSELHO DE REPRESENTANTE REGIONAIS**

Titular da região Nordeste | Vago  
Suplente da região Nordeste | Paulo César Rodrigues de Moraes  
Titular da região Sul | Clenilton Carlos Pereira  
Suplente da região Sul | Vago  
Titular da região Sudeste | Carlos Alberto Cruz Filho  
Suplente da região Sudeste | Vago  
Titular da região Norte | Sebastião Bocalom Rodrigues  
Suplente da região Norte | Célio de Jesus Lang  
Titular da região Centro-Oeste | Valdir Couto de Souza  
Suplente da região Centro-Oeste | Rafael Machado

# Carta do Presidente

## Prezado(a) municipalista,

Nesta obra, as áreas de Habitação e Planejamento Territorial e de Consórcios Públicos da Confederação Nacional de Municípios (CNM) têm a intenção de apresentar às autoridades e às equipes técnicas locais orientações técnicas e iniciativas em andamento para a melhoria das políticas de gestão urbana por meio de iniciativas consorciadas.

Estimular a gestão do conhecimento, estabelecer conexões, conversas, parcerias, fomentar o desenvolvimento de competências e habilidades das equipes municipais, tudo isso potencializa a formulação de estratégias mais robustas, assertivas e adequadas em harmonia com as capacidades dos Municípios e das comunidades para lidar de maneira estratégica com o fortalecimento do planejamento e da gestão urbana que oportunize a melhoria dos serviços públicos e o acesso com qualidade e transparência a mecanismos e ferramentas do planejamento urbano, a fim de subsidiar a formulação e a implementação das políticas públicas.

Neste contexto, os consórcios públicos, que elegem por finalidade atuar na área de planejamento e gestão urbana, se apresentam como uma estratégia de cooperação urbana, com impacto direto na eficiência do investimento público local e melhoria nas finanças locais, fiscalização e controle urbano, assim como no acesso dos munícipes aos serviços públicos com qualidade.

Boa leitura!

**Paulo Ziulkoski**

Presidente da CNM





# Sumário

<b>1 Planejamento e gestão urbana: protagonismo local</b>	<b>7</b>
1.1 Competências municipais em planejamento e gestão urbana	8
1.2 Por que a cooperação por meio de consórcios públicos é importante?	12
<b>2 Como funciona um consórcio público</b>	<b>14</b>
2.1 Marco regulatório e conceito	14
2.2 Finalidades	17
2.3 Processo de constituição e funcionamento	19
2.4 Financiamento	22
2.5 Mapeamento dos consórcios na área de Planejamento Urbano	24
<b>3 Aspectos da regulação urbana e a atuação dos Consórcios Públicos</b>	<b>29</b>
3.1 Consórcios públicos e planos setoriais urbanos: Plano Diretor, Plano de Habitação, Código de Obras e Edificação	30
3.2 Consórcios públicos para Regularização Fundiária (Reurb)	35
3.3 Consórcios Públicos para Licenciamento Municipal Urbanístico	39



3.4 Consórcios Públicos para Projetos e Gestão de Obras	42
3.5 Consórcios Públicos para Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)	43
<b>4 Iniciativas Inspiradoras Consorciadas em planejamento e gestão urbana</b>	<b>48</b>
4.1 Planos Setoriais Urbanos – Iniciativa Consórcio ABC	48
4.2 Cadastro Territorial Multifinalitário e Reurb – Iniciativa Consórcio Cimbaje	50
4.3 Cadastro Territorial Multifinalitário e Gestão de Obras – Iniciativa Consórcio Ciga	51
4.4 Gestão de Obras – Iniciativa Consórcio Cigamvali	53
<b>5 Como a CNM auxilia os Municípios: Planejamento Territorial e Habitação</b>	<b>54</b>
<b>6 Possibilidades de consórcio público captar recursos em programas de gestão urbana da União</b>	<b>55</b>
<b>7 Considerações Finais</b>	<b>57</b>
<b>8 Referências</b>	<b>58</b>

# Planejamento e gestão urbana: protagonismo local

# 01

O ordenamento do território é uma das competências municipais que possibilita a organização das áreas urbanas e rurais, bem como disciplina os padrões de ocupação e desenvolvimento local.

A competência de gerir o território e, por sua vez, o estabelecimento dos atos administrativos para disciplinar padrões construtivos, atividades de controle urbano e fiscalização, bem como fomentos a ambientes inovadores de negócios possibilitam ao Ente local ampliar suas receitas locais, estabelecer fundos de desenvolvimento urbano local, estruturar políticas públicas municipais e disciplinar novos dispositivos urbanos além dos previstos nas normas federais a fim de assegurar o desenvolvimento urbano sustentável e a função social da cidade e da propriedade.

Na esfera do planejamento e gestão urbana e no equilíbrio do pacto federativo, as leis urbanas, ambientais, econômicas, culturais e demais por obrigação legal devem observar as regras de ordenamento disciplinadas pelo Ente municipal em conformidade com as diretrizes gerais e as estratégias de gestão do território.

Nesse aspecto, serão expostos neste capítulo os marcos regulatórios da política urbana e a relevância de implementar instrumentos, mecanismos e estratégias para fortalecer a cooperação por meio dos consórcios públicos.

## 1.1 Competências municipais em planejamento e gestão urbana



Fonte: Elaboração pelos autores (2023).

As competências relacionadas ao ordenamento do território são estabelecidas no campo do direito urbanístico e regulamentadas pela Lei 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano). A aprovação da Constituição Federal de 1988 trouxe em seus artigos 30, 182 e 183 as competências municipais e as diretrizes gerais da política urbana e de ordenamento do território.

Os arts. 182 e 183 da Constituição disciplinam a Política Urbana, e sua regulamentação ocorreu por meio da edição da Lei 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade. Neste sentido, a temática da Política Urbana e do Ordenamento do Território que balizam a edição de normas pelos Entes da Federação deve observar as diretrizes federais, quais sejam: a Lei 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), Lei 13.465/2017 (Marco da Regularização Fundiária) em harmonia com o arcabouço ambiental e tributário.

Em relação aos aspectos tributários-urbanos, devem ser observadas as legislações de simplificação e desburocratização que incidem nas atividades licenciadoras municipais, em especial ao licenciamento municipal urbanístico.

Este conjunto de normas urbanísticas, cujos destaques são a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e o Estatuto da Cidade, orienta de maneira transversal as políticas urbanas setoriais, quais sejam: a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), o Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005), entre outras.

As políticas urbanas setoriais e suas iniciativas possuem interface direta com as regras de uso e ocupação do solo. E, em caráter obrigatório, devem observar as diretrizes municipais de gestão do território e suas regras. Sendo assim, todas as atividades de licenciamento de atividades, negócios e programas sociais, sejam as relacionadas aos aspectos ambiental, de patrimônio histórico, telecomunicações, proteção especial na esfera do Município, dos Estados, do Distrito Federal e da União, exigem o atendimento das normas urbanas locais.

### SAIBA MAIS



Para compreender melhor as principais normas e alterações nas legislações federais de regulação do uso e da ocupação do solo nas últimas décadas, consulte a publicação da área de Planejamento Territorial e Habitação.

 [Acesse aqui ou pelo QR Code.](#)



### TOME NOTA

A Lei 6.766/1979 disciplina condições especiais para anuência à aprovação dos projetos para situações de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, cabendo o cumprimento dos normativos, quando houver, à autoridade metropolitana (BRASIL, 1979).

O poder público municipal tem protagonismo, responsabilidades e competências exclusivas na política urbana, em especial, na edição de normas de uso e ocupação do solo urbano e gestão do território, e a falta de cumprimento é passível de sanções.

O arcabouço regulatório da política urbana imputa aos governos municipais o protagonismo e as responsabilidades para as seguintes ações:

- » elaborar e/ou atualizar plano diretor e planos setoriais urbanos;
- » estabelecer as tipologias de zoneamentos;
- » disciplinar parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para a expansão urbana e áreas urbanizáveis;
- » estabelecer e implementar instrumentos urbanos para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade;
- » elencar ferramentas para subsidiar a elaboração de diagnósticos das localidades mais suscetíveis a risco de desastres;
- » mapeamento das áreas suscetíveis a risco de desastres;
- » promover a Regularização Fundiária Urbana (Reurb);
- » viabilizar mecanismos e formatos diversificados para assegurar a participação social.

Contudo, as assimetrias das políticas e dos programas direcionados ao fortalecimento das capacidades técnicas, operacionais, arrecadatórias e o desenvolvimento institucional trazem desafios para que os governos municipais possam viabilizar estratégias e processos condizentes com as realidades e as capacidades locais.

Essas assimetrias podem ser dimensionadas na fragilidade de conhecimento técnico das normas, das equipes técnicas insuficientes e com lacunas de conhecimento de regulação, escassez de recursos próprios para elaborar-revisar-implementar planos diretores, dificuldades na promoção eficiente da gestão tributária-urbana, em especial, relacionada à gestão do parque de imóveis e suas interfaces com os impostos e taxas, em destaque o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), entre outros.

Além disso, vale mencionar as reduzidas possibilidades de implementar ou atualizar os instrumentos urbanísticos, impostos, taxas, dentre outros, referentes ao uso e à ocupação do solo para assegurar a função social da propriedade e gerenciar e ampliar as receitas próprias para o investimento na execução das políticas e dos planos locais.

O resultado desse cenário envolve múltiplos fatores, desde as fragilidades de uma política nacional de fortalecimento do desenvolvimento institucional direcionada aos Entes subnacionais (Estados e Municípios) que impacta o país, até a ausência de indicadores para uma eficiente gestão do território e o enfrentamento das mudanças climáticas pelos governos estaduais e municipais.

Os desafios e as fragilidades na formulação de políticas e programas pelos Entes da Federação impactam diretamente a sociedade, seja pelas dificuldades ou mesmo pela ausência de mecanismos de transparência para a promoção de uma gestão das cidades com eficiência dos investimentos públicos e privados que melhore a qualidade de vida e a competitividade e proporcione transparência aos municípios.

Uma das possibilidades fomentadas pelas municipalidades são os consórcios públicos como forma de apoio ao planejamento e à gestão urbana em diversos setores, desde o apoio à formulação de diagnósticos para subsidiar os processos de elaboração e atualização dos planos diretores, normas urbanas, planos setoriais até a contratação e a implementação de ferramentas que permitam uma eficiente gestão de obras, estruturação para projetos de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e a implantação dos Cadastros Territoriais Multifinalitários (CTMs).

Os consórcios públicos para a gestão urbana são um importante instrumento de cooperação e gestão intergovernamental com potencial de serem estruturados pelos governos municipais; sobretudo, aqueles com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira, que enfrentam dificuldades para solver os desafios urbanos inerentes ao local e à região em que estão inseridos.

Dentre as principais vantagens em constituir um consórcio com finalidades múltiplas para a gestão urbana estão a economia de recursos e o ganho de escala. Além disso, as equipes municipais que já tiveram experiências em ação consorciada destacaram o aumento da capacidade de realização de determinadas políticas públicas urbanas e evidenciaram que a realização de ações que envolvem contratações de serviços de georreferenciamento por vezes são inacessíveis a um único Município. E por meio de iniciativas consorciadas são fortalecidas as estratégias de negociação dos Municípios, concedendo peso político regional para as demandas locais.

## 1.2 Por que a cooperação por meio de consórcios públicos é importante?

A cooperação é uma estratégia inseparável para edificação e a sustentabilidade do federalismo nacional. Em um contexto em que convivem três níveis federativos autônomos e receptores de competências diversas, mas, muitas delas, compartilhadas, cooperar passa a ser uma exigência.

Cooperar para construir as diretrizes das políticas públicas; cooperar para implementar tecnicamente e financiar as ações que levarão os efeitos da atuação estatal até os destinatários finais: a população.

A teoria que fundamenta a cooperação é fluida e coerente, entretanto, colocá-la em prática ainda é um dos grandes desafios atuais do contexto federativo brasileiro. Um país com proporção continental que reúne, além da União, 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5.568 Municípios encontra dificuldade para coordenar a distribuição dos arranjos cooperativos que contemplem todas as regiões de maneira uniforme e, sobretudo, com eficiência.

Muitos são os instrumentos utilizados para implementar a cooperação, tais como convênio e contrato de repasses celebrados entre os Entes federativos, contrato de gestão, termo de parceria e fomento pactuados com as entidades privadas sem fins lucrativos. Mas foi a partir de 1998, com a edição da Emenda Constitucional 19, que se inseriu no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de os Entes federativos promoverem a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios públicos.

Desde então, a constituição de consórcios públicos, especialmente intermunicipais, vem crescendo no país. Levantamento da CNM (2023) aponta que mais de 85% dos Municípios declararam participar de ao menos um consórcio público.

Muitas são as razões que explicam essa expansão e justificam o protagonismo que essas entidades vêm assumindo na implementação de políticas públicas. As principais são:

- » o ganho de escala, pela junção de vários Entes, permite e facilita que se execute políticas públicas estruturais que dificilmente seriam encaminhadas individualmente pelos Municípios de menor porte;

- » também em razão do ganho de escala é possível que se viabilize a concretização de concessões e parcerias público-privadas (PPPs) para obras de infraestrutura de grande porte e serviços de alto custo;
- » a reunião de esforços técnicos e financeiros que, igualmente, viabilizam a concretização de ações de maior envergadura ou, então, com maior especificidade técnica e qualidade;
- » planejamento com o olhar regional para ações que transbordam as fronteiras de cada Município;
- » redução de custos;
- » pode aumentar a visibilidade e o poder de diálogo e negociação dos Municípios com a União e os Estados.

E, dessa forma, também para as ações de planejamento e gestão urbana, os consórcios públicos se apresentam como uma alternativa importante para buscar avanços nesse segmento.

# Como funciona um consórcio público 02

Este capítulo tem por objetivo situar os principais aspectos gerais que regem qualquer consórcio público, independente da finalidade eleita para atuação.

As especificidades relacionadas à implementação de ações focadas em planejamento e gestão urbana serão expostas no capítulo seguinte.

## 2.1 Marco regulatório e conceito

O Decreto 6.017/2007 se encarregou em definir o conceito do que seja um consórcio público:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASL, 2007)

Portanto, é possível afirmar que:

- » o consórcio público é uma pessoa jurídica distinta dos seus Entes consorciados, logo, tem capacidade para assumir direitos e obrigações em nome próprio;
- » é formado apenas por Entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e essa composição pode acontecer entre Entes do mesmo nível (entre Municípios, por exemplo) ou entre Entes de níveis distintos (entre Município(s) e Estado(s), por exemplo);
- » a escolha da personalidade jurídica – se de direito público ou de direito privado – é uma faculdade dos representantes legais dos Entes federativos consorciados;

- » Tem por objetivo concretizar ações que sejam de interesse comum entre seus membros, observados os limites legais e constitucionais.

A partir do conceito definido na norma, também é possível concluir o que não é um consórcio público típico regido pela Lei 11.107/2005. Portanto, não confundir a entidade aqui tratada com:

- » convênio de cooperação e/ou administrativo;
- » consórcio de empresas previsto no art. 278 da Lei 6.404/1976;
- » consórcio imobiliário estabelecido na Lei 10.257/2001;
- » consórcio financeiro previsto na Lei 11.795/2008;
- » região metropolitana, aglomeração urbana e microrregiões previstas no art. 25, § 3º, da Constituição Federal e as regiões integradas de desenvolvimento (Ride) anunciadas no art. 43 da Constituição Federal;
- » Associação de Municípios.



### **IMPORTANTE!**

Pelo fato de também reunirem Municípios às voltas de interesses comuns, é usual que se confunda o consórcio público com a associação de Municípios. Mas é importante ter em conta que não são sinônimas, visto que, como bem estabeleceu a Lei 14.341/2022, é vedada às Associações de Representação de Municípios a implementação da gestão associada de serviços públicos de interesse comum, assim como a realização de atividades e serviços públicos próprios dos seus associados; conforme estabelecido na Constituição Federal, este tipo de atividade é resguardada aos consórcios públicos.

No que se refere ao marco regulatório, quando se trata de consórcio público, é preciso especial atenção às seguintes normas:

<b>Quadro 1 – Marco regulatório dos consórcios públicos</b>	
Constituição Federal	Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os Entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.
Lei Federal 11.107/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
Decreto Federal 6.017/2007	Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Instruções de procedimentos contábeis (IPC) 10	Dispõe sobre a contabilização de Consórcios Públicos.
Portaria 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além desse regramento específico, em razão da previsão contida no § 2º do art. 6º e no art. 9º, todos da Lei 11.107/2005, independente da personalidade jurídica adotada, o consórcio público também deve observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas, à admissão de pessoal e de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Também é importante chamar atenção à necessidade de os consórcios públicos observarem as exigências legais de transparência e o acesso à informação, notoriamente:

- » Lei Complementar 131/2009, que, ao alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), obrigou a disponibilização, em meio eletrônico e em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de suas receitas e despesas;
- » Lei Federal 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas a qualquer pessoa e, para garantir tal direito, a LAI determina que os Entes instalem o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico (art. 9º, I) e eletrônico (art. 10, § 2º).

Verifica-se, portanto, que é de suma importância que o consórcio público disponha de um *site* e um atualizado Portal da Transparência.

## 2.2 Finalidades

Tomando em conta a redação do art. 241 da Constituição Federal, é possível dizer que a principal – mas não a única – razão de existir de um consórcio público reside na possibilidade de implementar a gestão associada de serviços públicos, a qual é definida pelo Decreto 6.017/2007 como sendo o:

exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (art. 2º, I, BRASIL, 2007).

Em complemento, a Lei 11.107/2005 estabeleceu no art. 2º que “os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais”, enquanto o Decreto 6.017/2007 apresentou no art. 3º rol não exaustivo de objetivos que podem ser previstos como finalidades do consórcio.



## SAIBA MAIS

Conheça a redação do citado art. 3º do Decreto 6.017/2007:

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

I – a gestão associada de serviços públicos;

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

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

IV – a produção de informações ou de estudos técnicos;

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

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

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

VIII – o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os Entes consorciados;

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

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

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

XII – as ações e as políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e

XIII – o exercício de competências pertencentes aos Entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Verifica-se, portanto, que a gestão associada de serviços públicos é uma das possibilidades ao lado de tantas outras que podem ser viabilizadas sempre que houver interesse comum e não extrapole as competências constitucionais e legais dos Entes consorciados.

A versatilidade e a flexibilidade do consórcio público também são notadas no fato de que, a depender da decisão discricionária de seus integrantes, é possível atuar com foco em determinada política pública apenas ou, então, estabelecer diversas áreas concomitantemente. Evidente, entretanto, que, quanto mais multifinalitário for o consórcio, maiores serão as exigências de planejamento, especialização de equipes técnicas e financiamento.

## 2.3 Processo de constituição e funcionamento

A primeira fase para se encaminhar a constituição de um consórcio público demanda alinhamento político. Aqui as autoridades locais e as equipes técnicas locais que têm pretensão de se consorciar, por meio de reuniões ou audiências públicas, precisam identificar quais são os interesses (ou mesmo problemas) em comum. É nesta etapa também que precisa ser traçado o planejamento inicial para vislumbrar se o objetivo tem condições de se viabilizar do ponto de vista técnico e financeiro-orçamentário, daí a importância de contar com a equipe técnica dos Municípios para ir documentando as avaliações e as definições.

Alinhada às expectativas políticas e ao planejamento inicial, passa-se à etapa de formalização da pessoa jurídica, quando será preciso elaborar o *protocolo de intenções*, que é definido pelo Decreto 6.017/2005 como sendo o contrato preliminar que, após ratificado pelos Entes federados interessados, converte-se em contrato de consórcio público e que deve observar, minimamente, as exigências previstas no art. 4º, I a XII, da Lei 11.107/2005.

Para que produza efeitos legais, uma vez assinado, o protocolo de intenções deve ser publicado na imprensa oficial e remetido, por meio de projeto de lei, a cada um dos Poderes Legislativos dos Entes consorciados para a *ratificação*, ou seja, para receber aval legislativo.



### **ATENÇÃO!**

Há na legislação previsão dispensando a ratificação para o Ente federado que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, de forma a poder assumir todas as obrigações previstas no protocolo de intenções.



### **SAIBA MAIS!**

O consórcio público poderá receber novos integrantes a qualquer tempo; para isso, será necessário que a Assembleia de Prefeitos se reúna para aprovar a nova adesão e promover a alteração do contrato para incluir no novo integrante, o qual precisará enviar para sua Câmara de Vereadores o documento para ratificação caso não o faça previamente por lei autorizativa. É possível também, a qualquer tempo, que Ente consorciado decida por se retirar do consórcio. Nesse caso, é preciso que o prefeito apresente pedido formal junto à assembleia geral e cumpra com todas as obrigações assumidas até este momento.

Além do protocolo de intenções, existe outro documento que regerá internamente a rotina do consórcio: o estatuto, o qual precisa ser elaborado previamente para ser aprovado pela Assembleia de Prefeitos.

Com relação ao ato contínuo, é preciso convocar a Assembleia Geral inaugural, oportunidade em que se realizará, como dito, a aprovação do Estatuto; a eleição do presidente e dos membros da Diretoria e eventuais conselhos; aprovação do orçamento estimando receita e despesas do consórcio; a organização da estrutura de pessoal (definição se haverá servidores cedidos, nomeação em comissão para os empregos que assim permitam

ou, ainda, realização de concurso público); o encaminhamento operacional para efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) perante a Receita Federal e a abertura de conta bancária para viabilizar o recebimento das transferências e dos pagamentos pelos Entes consorciados.

Em atenção à estimativa prévia de receitas e despesas para manutenção do consórcio, é necessário proceder aos ajustes orçamentários e celebrar o contrato de rateio e, se for o caso, o contrato de programa ou o contrato previsto no art. 18 do Decreto 6.017/2007, com cada Ente consorciado, para manutenção da estrutura do consórcio e para o pagamento dos eventuais serviços prestados decorrentes da finalidade do consórcio.



### **SABIA QUE?**

As alterações realizadas no contrato (protocolo de intenções ratificado) dependem de aprovação documentada pela Assembleia Geral, além de nova ratificação por meio de lei pelos Entes consorciados. Assim, caso um consórcio já constituído tenha intenção de ampliar sua finalidade de atuação para inserir previsão para atuar no planejamento e na gestão urbana, é preciso atender a este rito legal.

O processo de constituição de um consórcio público não é, necessariamente, simples e, para que aconteça de maneira ordenada e com efetividade, exige forte liderança política e qualificada assistência técnica-operacional, além de um planejamento bem estruturado e documentado desde o início da constituição, o qual precisa ser renovado constantemente.

## COMO SE DÁ A CONSTITUIÇÃO DO CONSÓRCIO?



- 1° identificar os interesses e problemas comuns entre os potenciais Entes consorciados;
- 2° elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária;
- 3° elaborar o protocolo de intenções;
- 4° ratificar o protocolo de intenções;
- 5° realizar providências relacionadas à elaboração e à aprovação do estatuto do consórcio público;
- 6° tomar providências para abertura de CNPJ e conta bancária;
- 7° elaborar a minuta da peça orçamentária;
- 8° convocar Assembleia Geral para eleição dos órgãos diretivos;
- 9° realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio com cada um dos Entes consorciados;
- 10° tomar outras providências para o funcionamento do consórcio.

### 2.4 Financiamento

A lei que rege os consórcios públicos – 11.107/2005 – previu os instrumentos a partir dos quais o consórcio público pode ser financiado (estrutura e a implementação de suas finalidades), sendo eles:

- » **Contrato de rateio**<sup>1</sup>: é o meio pelo qual os Entes consorciados se comprometem a transferir recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio, sendo vedada a aplicação para custeio

1 Fundamentação legal: art. 8º e §1º a 5º da Lei 11.107/2005 e art. 13 a 17 e art. 26, §1º do Decreto 6.017/2007.

de despesas genéricas, aqui consideradas aquelas em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida. É o meio de financiamento mais utilizado nos consórcios públicos.

» **Contrato de Programa**<sup>2</sup>: é o instrumento pelo qual são constituídas e reguladas as obrigações que um Ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tem para com outro Ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa. Em outras palavras, é a maneira pela qual o consórcio auferir receita em decorrência da prestação de serviços aos próprios Entes consorciados ou às entidades que integram sua administração indireta e a sua celebração, conforme dispõe o art. 24, XXVI, da Lei 8.666/1993, dispensa a realização de licitação.

» **Contrato**: nos termos do art. 18 do Decreto 6.017/2007, o consórcio poderá ser contratado por Ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, também dispensada a licitação. O contrato previsto neste dispositivo legal deve ser celebrado, preferencialmente, sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para determinado Ente consorciado, a fim de impedir que sejam eles custeados pelos demais.

Nos termos do art. 2º, §1º, II, da Lei 11.107/2005, o consórcio também poderá receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, bem como celebrar convênio administrativo com outro Ente Federado para transferência voluntária de recursos.

Além disso, o citado art. 2º, mas no seu § 2º, prevê a possibilidade de o consórcio público emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo Ente da Federação consorciado.

Por fim, lhes foi autorizado, nos termos da Resolução 15/2018 do Senado, contratar operações de crédito junto a instituições financeiras, desde

---

2 Fundamentação legal: art. 2º, § 1º, III e art. 13 da Lei 11.107/2005 e art. 30 a 35 do Decreto 6.017/2007.

que tais recursos sejam aplicados no financiamento de alguma finalidade prevista no protocolo de intenções, sendo que os limites e as condições para a realização da operação devem ser atendidos por cada Ente consorciado.

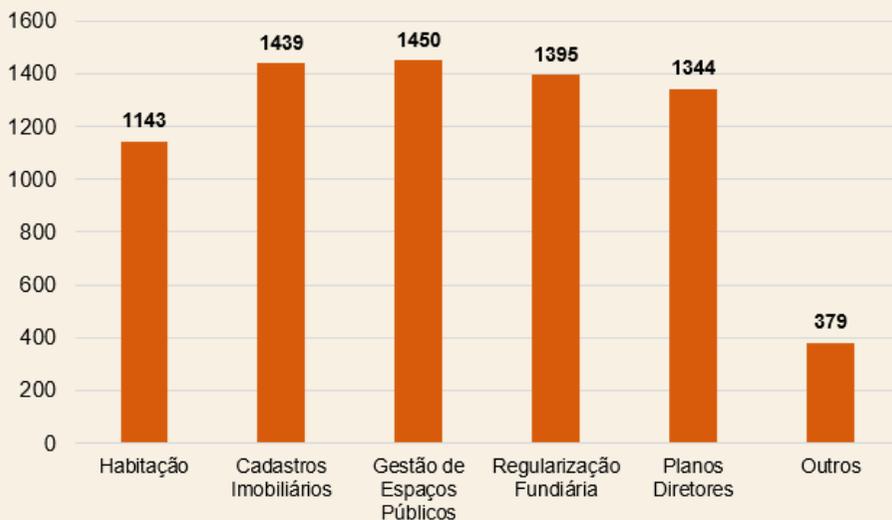
## **2.5 Mapeamento dos consórcios na área de Planejamento Urbano**

Visando manter atualizado o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, a CNM promoveu a atualização da pesquisa que resultou na publicação do “Mapeamento de consórcios públicos brasileiros 2023”. O objetivo do estudo é o de identificar os consórcios públicos existentes no Brasil e buscar suas informações básicas de constituição e formação. Dos 723 consórcios públicos mapeados, 653 informaram suas áreas de atuação previstas nos contratos de consórcio (protocolo de intenções ratificado).

Entre os consórcios públicos que informaram as áreas de atuação previstas, 77 declararam possuir previsão de atuação em Habitação, já no campo de Planejamento Urbano, observa a atuação setorial: 82 em Cadastros Imobiliários, 84 com Gestão de Espaços Públicos, 93 com Regularização Fundiária Urbana, 89 com Planos Diretores e 18 apontaram outras atuações.

Abordando a quantidade de Municípios consorciados para as áreas de atuação em Habitação e Planejamento Urbano, a pesquisa identificou a atuação de 1.143 Municípios com Habitação, já com a atuação Planejamento Urbano, setorialmente, com Cadastros Imobiliários: 1.439, com Gestão de Espaços Públicos: 1.450, com Regularização Fundiária Urbana: 1.395, com Planos Diretores: 1.344, com outras atuações: 379, conforme pode ser mais bem observado no Gráfico 1. Ressaltamos que um mesmo consórcio ou um mesmo Município pode estar contabilizado em mais de uma dessas categorias pela sobreposição de atuações, se for o caso.

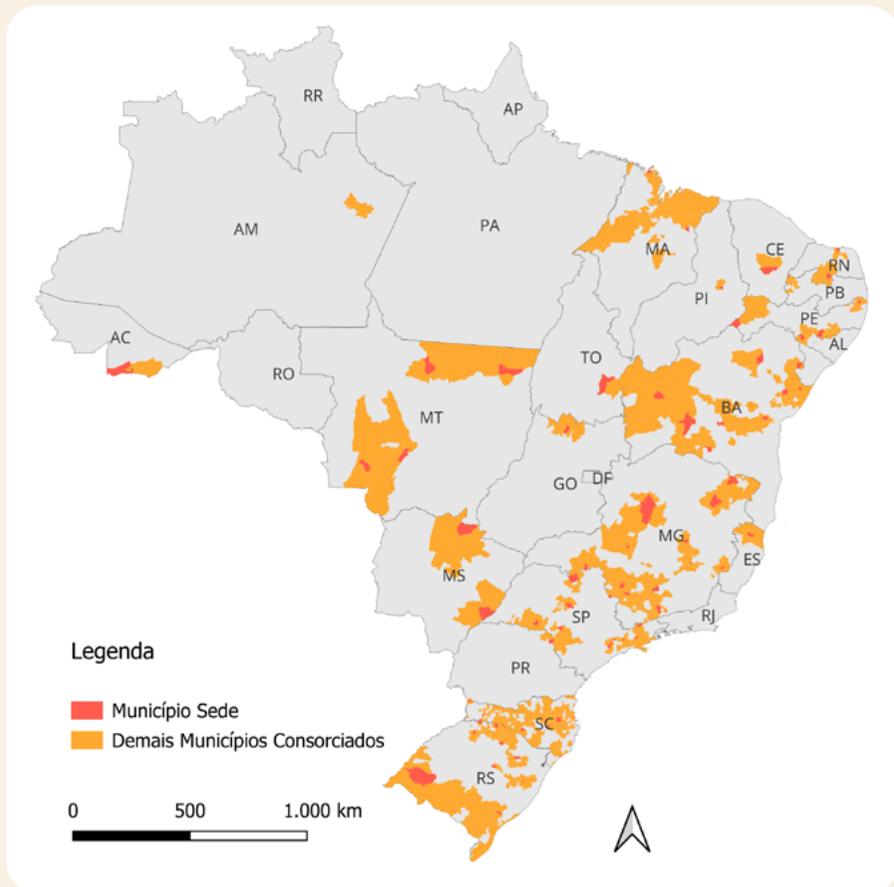
**Gráfico 1 – Quantidade de Municípios consorciados  
para as áreas de atuação previstas**



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

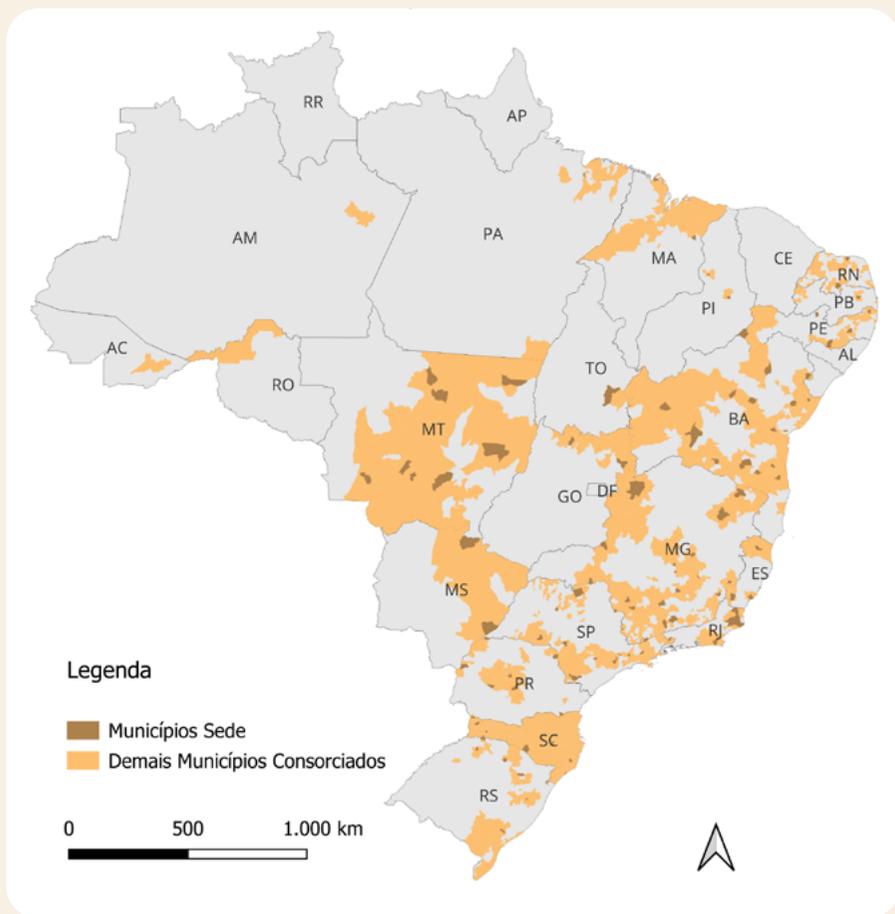
O Estado de Minas Gerais é o que possui a maior quantidade de consórcios públicos com previsão em atuar nas áreas de Habitação e Planejamento Urbano, 15 e 23 respectivamente. Minas Gerais também tem o maior número de Municípios vinculados a consórcios públicos com previsão de atuação nessas áreas, sendo 238 para a Habitação. Já com para Planejamento Urbano são: 319 com Cadastros Imobiliários, 302 com Gestão de Espaços Públicos, 275 com Regularização Fundiária Urbana, 289 com Planos Diretores e 56 com outras atuações em Planejamento Urbano. Os mapas a seguir espacializam os Municípios atuantes nessas áreas.

Figura 1 – Municípios que declaram atuar em  
Consórcio Público de Habitação



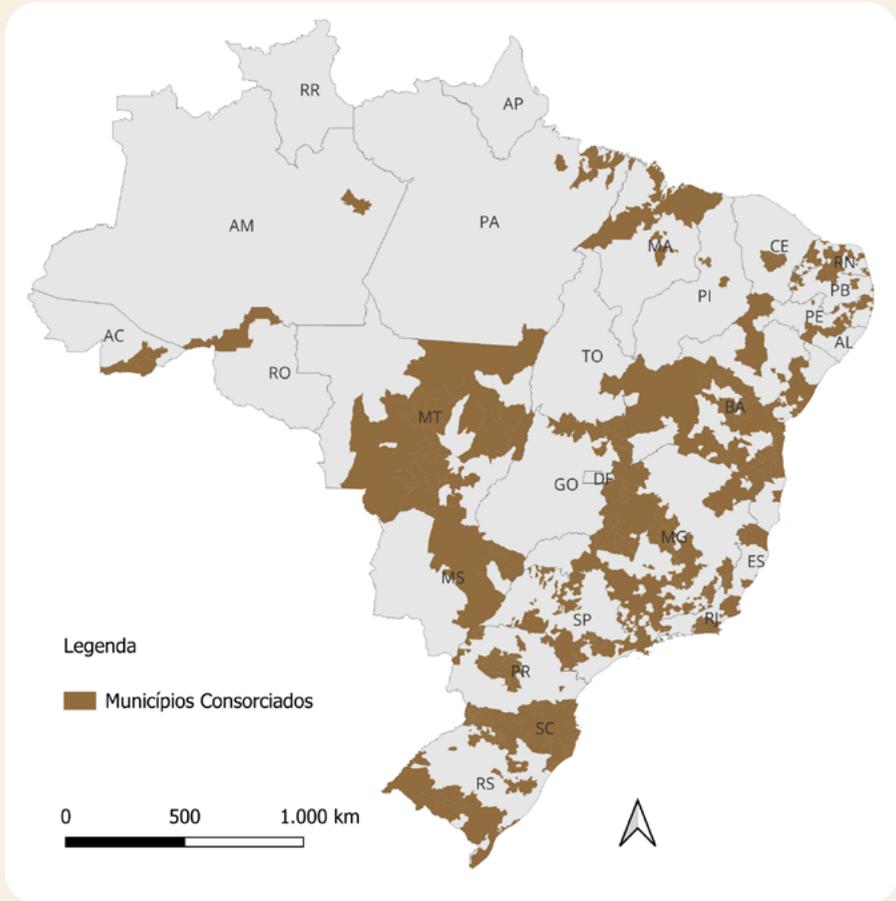
Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Figura 2 – Municípios que declaram atuar em  
Consórcio Público de Planejamento Urbano



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Figura 3 – Municípios que declaram atuar em Consórcio Público de Planejamento Urbano e/ou Habitação



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

# Aspectos da regulação urbana e a atuação dos Consórcios Públicos

## 03

Este capítulo tem por objetivo situar os principais aspectos gerais para a atuação dos consórcios públicos em conformidade às normas urbanas, quais sejam: Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), Estatuto da Metrópole (Lei 10.089/2015), Marco da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017) e demais normas derivadas.

As especificidades relacionadas à implementação de ações focadas em planejamento e gestão urbana envolvem emissões de certidões urbanísticas, atividades fiscalizatórias e aspectos de direitos reais, o que requer uma clareza nos limites de atuação dos consórcios, uma vez que as experiências em regime de consorciamento no campo específico do planejamento e gestão urbana ainda não estão consolidadas e necessitam de fomento e diretrizes gerais de governos estaduais e da União para orientar a atuação consorciada e fortalecer iniciativas consorciadas no referido campo da melhor maneira possível.

Antes de tudo, é importante considerar que o consórcio público não possui competências originárias, isto é, responsabilidades atribuídas no texto constitucional ou em lei, apenas como possíveis de serem implementadas por esta entidade. Isso porque a finalidade para a qual o consórcio é criado precisa estar claramente descrita no protocolo de intenções e decorre, justamente, da competência dos seus Entes consorciados que, por ato discricionário, delegam ao consórcio a sua implementação. Como bem observado por Marques Neto (2005, p. 17), a respeito da possibilidade de “no exercício de sua autonomia, um ente deslocar o exercício de suas competências para outro ente, sem, contudo, delas renunciar”.

Desse modo, quando os Municípios delegam ao consórcio alguma finalidade, eles não estão renunciando da sua competência, mas apenas

contratualizando, pelo período acordado, que o consórcio passará a executar a atividade em nome de seus Entes consorciados.

Assim, a partir das experiências identificadas pela CNM que subsidiaram a elaboração desta publicação, identificou-se que a atuação dos consórcios no campo do planejamento e gestão urbana tem enfoque especial na intermediação de serviços junto ao setor privado ou universidades para a elaboração e a revisão de planos e diagnósticos urbanos, bem como para a aquisição de sistemas informatizados e georreferenciados e equipamentos.

Até onde a pesquisa de campo realizada pela CNM alcançou, pode-se afirmar que ainda é exceção a atuação dos consórcios por meio de equipes próprias especializadas que elaborem e revisem os planos e as normas urbanas, bem como prestem, diretamente aos Municípios consorciados, auxílio técnico com subsídio a documentos para apoiar as atividades de planejamento e gestão urbana das gestões locais.

### **3.1 Consórcios públicos e planos setoriais urbanos: Plano Diretor, Plano de Habitação, Código de Obras e Edificação**

Os consórcios públicos instituídos para apoiar as municipalidades em procedimentos de elaboração e revisão de plano diretor devem observar os dispositivos da Lei 10.257/2001.

Conforme já destacado, a elaboração e a revisão de planos diretores, de planos setoriais urbanos vinculados às políticas nacionais urbanas, bem como a elaboração de códigos de obras e edificação são prerrogativas municipais.

O plano diretor é o mais importante instrumento da política urbana local no Brasil. Existem Municípios que são obrigados a elaborá-lo e, se não o fizerem, estão sujeitos a sanções, ao passo que outros Municípios podem elaborá-lo sem a obrigatoriedade prevista na legislação.



### SAIBA MAIS

Municípios que têm a obrigatoriedade de instituir e implementar o plano diretor:

- que tenham mais de 20 mil habitantes;
- que estejam inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

Também são obrigados a elaborar o plano diretor, embora não haja prazo estabelecido na lei, os Municípios:

- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) alerta que para aqueles Municípios que não têm a obrigatoriedade de instituir o plano diretor, conforme previsão da Lei do Estatuto da Cidade, é recomendável um diagnóstico local. Uma vez instituído o instrumento, não existe possibilidade de sua revogação.

### ESTATUTO DA CIDADE E CONSÓRCIOS PÚBLICOS:

A Lei 10.257/2001 não dispõe de dispositivos com menção direta aos consórcios públicos em conformidade à Lei 11.107/2005 e ao Decreto 6.017/2007. De outro lado, também não apresenta nenhuma vedação para a atuação nesse segmento por meio dessas entidades.

Independente de não haver previsão legal no Estatuto da Cidade do instrumento consórcio, os Municípios podem formalizar convênios de

cooperação e constituir consórcios públicos em prol do desenvolvimento urbano, observadas as competências municipais em harmonia com as normas urbanas, além das disposições da [Lei 11.107/2005](#).

Importante destacar que o art. 46 da Lei 10.257/2001 traz a figura do consórcio imobiliário que, conforme já destacado no capítulo 2.1, é um instrumento distinto do consórcio público previsto na Lei 11.107/2005.



#### **ENTENDA MELHOR:**

No Estatuto da Cidade, o consórcio imobiliário é uma das maneiras que o Município pode viabilizar os planos de urbanização, de regularização fundiária urbana ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. Já o consórcio público regulado pela Lei 11.107/2005, como já explicado em capítulos anteriores, se constitui numa nova pessoa jurídica, com personalidade própria, que tem por objetivo implementar a gestão associada de serviços públicos, além de outras finalidades de interesse comum dos Entes federativos.

A atuação dos consórcios públicos para auxiliar os governos municipais na elaboração e revisão do plano diretor são amplas, desde o apoio técnico às equipes locais nos estudos e nos diagnósticos, levantamento das potencialidades dos instrumentos urbanísticos, tributários e financeiros que subsidiam a elaboração do plano diretor em conformidade com as distintas realidades locais dos Municípios integrantes do consórcio. Também podem

atuar na elaboração de peças de mobilização para audiências públicas, oficinas e nos esclarecimentos técnicos.

No entanto, é preciso ter em conta que o consórcio público em nenhuma hipótese substitui o Conselho Municipal das Cidades, Comissões ou Núcleo Gestor das prefeituras, segmentos e representação da sociedade civil em processos de elaboração e revisão de plano diretor.

Portanto, as atividades do consórcio devem estar em conformidade com os dispositivos dos conselhos locais de maneira a assegurar transparência ativa e gestão democrática dos processos, atuando com mecanismos de apoio e ferramentas na elaboração, na gestão e no monitoramento, de maneira a oportunizar eficiência no planejamento e na gestão urbana.

Nada impede nos atos administrativos emitidos por cada uma das prefeituras que representante do consórcio tenha a atribuição de apoiar tecnicamente as atividades do núcleo gestor, sem ter direito a voto e não se constituindo como um segmento ou representando determinado segmento do Núcleo Gestor. Vale mencionar, que a recriação do Ministério das Cidades no ano de 2023 e a retomada das atividades do Conselho Nacional das Cidades (Concidades), preliminarmente, prevê a representação de consórcios públicos como integrantes do segmento do Executivo do poder público municipal. Nesse aspecto, esta publicação recomenda a observação de futuras edições de novas resoluções que orientarão da melhor maneira a atuação dos consórcios nos conselhos, nos comitês e nos grupos, bem como a atuação no Núcleo Gestor.

Por ora, as experiências mapeadas para esta publicação apontam que os consórcios públicos podem auxiliar no trâmite das oficinas, audiências públicas e nos processos participativos, observando os dispositivos do Estatuto da Cidade e as recomendações da Resolução 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades, desde a composição e os locais de debates e audiências.



### **ATENÇÃO:**

Considerando que é preciso observar as especificidades das comunidades e dos bairros de cada Município, entende-se que os consórcios públicos não podem dis-

ciplinar aspectos padronizados relacionados à quantidade de audiências públicas e à implementação e gestão dos instrumentos urbanísticos para o conjunto de Entes consorciados.

A definição destes aspectos deve ser tomada por cada Município em razão de suas necessidades e realidade local, cabendo aos consórcios o apoio e subsídios técnicos, conforme previsão, da política e mecanismos de participação social estabelecidos por cada municipalidade.

A instituição de consórcios públicos para elaborar e revisar planos diretores e planos setoriais urbanos é uma experiência recente no Brasil e apresenta distintos formatos, uma vez que a atuação por meio de regime consorciado é ampla, um consórcio pode atuar no fomento à gestão integrada com subsídios e atualização de normativos e iniciativas de monitoramento às ações pontuais.

Todavia, não compete ao consórcio a representação em instâncias de aprovação, regulamentação e implementação dos instrumentos do plano diretor, bem como a gestão de fundos municipais de desenvolvimento urbano locais advindos dos instrumentos urbanísticos.

Já na esfera de gestão integrada que envolve o Estatuto da Metrópole regido pela Lei 13.089/2015, os consórcios públicos previstos na Lei 11.107/2005 são instrumentos que propiciam o fomento ao desenvolvimento urbano integrado e elegível para apoio da União no estabelecimento de uma governança interfederativa.

O Estatuto da Metrópole aponta para a necessidade de regulamentação dos requisitos para as possibilidades de apoio técnico, acesso a recursos financeiros aos consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, em conformidade com o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015).

## 3.2 Consórcios públicos para Regularização Fundiária (Reurb)

A atuação de Municípios em regime de consorciamento para viabilizar a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em conformidade com a Lei 13.465/2017 é uma das possibilidades para dar celeridade e apoio técnico aos Municípios, em especial aqueles com baixa capacidade técnica.

Na Lei 13.465/2017, semelhante ao Estatuto da Cidade, fica explicitado o instrumento consórcio imobiliário, não havendo em seu texto menção aos consórcios públicos regidos pela Lei 11.107/2005.

O instrumento consórcio público para a promoção da regularização fundiária urbana e rural tem sido uma importante iniciativa acionada pelos governos estaduais e municipais. Sendo uma prática com potencial de ser escalável. A atuação de Municípios em regime de consorciamento já é uma realidade fomentada pelos governos municipais para agilizar os estudos e as etapas da regularização fundiária urbana com otimização de recursos, apoio técnico e melhoria nos ritos processuais para a elaboração das peças técnicas que integram o projeto de regularização.

O governo estadual de Minas Gerais, por exemplo, tem estimulado o consorciamento para o fortalecimento de iniciativas de associativismo municipal, dentre eles, o consorciamento para finalidade de Regularização Fundiária Urbana (Reurb).



Consulte a publicação *Consórcios Públicos para Reurb*, com orientações básicas acerca de consórcios públicos, bem como informações técnicas sobre o processamento e etapas da regularização fundiária urbana:

 [Acesse aqui ou pelo QR Code.](#)

Para orientar de maneira mais eficaz os governos municipais a respeito da possibilidade de estruturar apoio aos procedimentos de regularização fundiária urbana de interesse social por meio de consórcios públicos, faz-se necessário compreender as etapas obrigatórias da Reurb, assim como os conteúdos mínimos obrigatórios do projeto de regularização fundiária ur-

bana, a fim de evitar potenciais conflitos que podem levar a judicialização ou mesmo inviabilizar a Reurb.

### **A TRILHA PARA O PROCESSAMENTO DA REURB:**

O processamento da Reurb compreende 7 fases, conforme disposto no art. 28 da Lei 13.465/2017 e art. 21 do Decreto 9.310/2018:

- I. requerimento dos legitimados;
- II. processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III. elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV. saneamento do processo administrativo;
- V. decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI. expedição da CRF pelo Município; e
- VII. registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

### **Sem projeto de regularização, não se faz Reurb!**

Você sabia que no art. 30 da Lei 13.465/2017 é apresentado o conteúdo mínimo do projeto de Reurb com dez obrigações a serem implementadas? São elas:

- I. levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, subscrito por profissional legalmente habilitado, acompanhado de ART ou de RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; (Redação dada pelo Decreto 9.597, de 2018)
- II. planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou das transcrições atingidas, quando possível;

- III. estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental;
- IV. projeto urbanístico;
- V. memorial descritivo;
- VI. proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII. estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII. estudo técnico ambiental, quando for o caso;
- IX. cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X. termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, para cumprimento do cronograma físico, definido no inc. IX.

### **Veja as responsabilidades exclusivas municipais!**

- classificar a modalidade de Reurb – Interesse social e Interesse Específico;
- instaurar o processo de regularização fundiária urbana;
- processar, analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária;
- processar, analisar e aprovar os estudos ambientais quando necessário e se possuir capacidade técnica;
- emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

É importante ressaltar que não existe um parâmetro nacional para orientar a estruturação de iniciativas de Reurb por meio de consórcios públicos. Neste aspecto, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta algumas recomendações a serem observadas, considerando as competências dos governos municipais e as iniciativas identificadas pela entidade de consórcios atuando em Reurb.

Por serem recomendações, assim que as experiências atingirem níveis de refinamento e maturidade, elas estarão sujeitas a futuras regulamentações e, portanto, atualizações das recomendações disciplinadas nesta publicação.

Considerando as iniciativas consorciadas para a promoção da Reurb, recomendamos que os governos municipais nos atos de processamento, análise e aprovação e emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) atuem diretamente nas situações de assinaturas e emissões de certificações urbanísticas.

**ATENÇÃO:**

Os consórcios podem apoiar nos fluxos, na elaboração dos diagnósticos, na estruturação de análises técnicas, na estruturação das peças do projeto de regularização, nas trilhas de fluxos, porém não há substituição da competência exclusiva nos atos de aprovação e emissão de CRF pelo poder municipal.

Diferentemente de outras atividades realizadas pelos consórcios públicos, os procedimentos de regularização fundiária são pautados em emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que é documento expedido exclusivamente pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído pelo projeto de regularização fundiária aprovado, pelo termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, pela listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, pela devida qualificação destes e pelos direitos reais que lhes foram conferidos.

**ATENÇÃO:**

Procedimentos de regularização fundiária estão estruturados em direitos reais e fundamentados na Lei 6.015/1973, que disciplinam registros públicos. Nesse

aspecto, não existe uma orientação nacional e provimentos acerca da possibilidade de os consórcios aprovarem a CRF, bem como procedimentos de emissão de certidões urbanísticas relacionadas aos respectivos licenciamentos.

A CNM recomenda aos Municípios atenção à delegação ao consórcio público de atividades relacionadas à Reurb, em especial, aquelas que envolvem direitos reais, taxas, tributos, contribuições e instrumentos fiscais advindos do plano diretor.

### **3.3 Consórcios Públicos para Licenciamento Municipal Urbanístico**

A atividade de licenciamento de obras, edificações e/ou instalação de equipamentos é uma prerrogativa municipal, a qual recebe um roteiro específico para a aprovação. Popularmente, o licenciamento municipal é denominado de licenciamento urbano ou urbanístico, o qual integra um conjunto de medidas, parâmetros e órgãos locais, por vezes estaduais e federais, quando se refere à manifestação do Ente municipal da emissão da certidão de uso do solo, demandando soluções integradas, simplificadas e ágeis.

O licenciamento municipal-urbanístico convencional é resumido à emissão de certidões urbanísticas. Geralmente ele é estruturado em duas etapas, uma de início de obras e outra de ocupação. Para as obras de baixo risco e complexidade, os governos municipais têm adotado procedimentos de simplificação ou dispensa. Já para as obras enquadradas como projetos especiais que demandam licenças ou certidões de órgãos externos ao Município, por exemplo, obras ou intervenção em imóveis da União, porte do empreendimento e atividade potencialmente poluidora, áreas de fronteira, segurança nacional, áreas de interesse de preservação do patrimônio paisagístico, histórico, cultural e/ou arqueológico, entre outras, requer uma estruturação de fluxos de maneira a facilitar o processamento, a análise e a manifestação local.

Este cenário complexo requer atenção, uma vez que as atividades de licenciamento municipal-urbanístico envolvem fluxos de outros órgãos internos e externos, competências e legislações específicas. Para tanto, a atuação do consórcio público para apoiar o licenciamento municipal/urbanístico identificadas pela entidade estão pautadas em iniciativas de aprimoramento de processos, fluxos e gestão, esta última intermediada, por vezes, em metodologias e sistemas digitais. Desse modo, a CNM aponta alguns dos benefícios relacionados à atuação de consórcios públicos para finalidades de licenciamento urbanístico:

- » celeridade na condução e integração dos processos de licenciamento municipal;
- » apoio na gestão e atividades fiscalizatória do uso e ocupação do solo pelos governos municipais.

Entretanto, é importante salientar que iniciativas de licenciamento municipal-urbanístico em regime consorciado não foram identificadas até o momento, o que foi observado pelos especialistas da entidade refere-se à atuação dos consórcios em etapas que integram o licenciamento municipal, em especial, as etapas que envolvem a gestão cadastral da base territorial local, gestão de obras e o licenciamento ambiental, um componente do licenciamento municipal.



Para conhecer a atuação dos Consórcios Públicos para Licenciamento Ambiental, acesse aqui ou pelo QR Code.



Os desafios e as limitações enfrentados pelos governos municipais em estruturar consórcios públicos para o licenciamento municipal-urbanístico se dá em razão da complexidade das etapas e envolvimento dos órgãos locais, estaduais, cartoriais e, por vezes, federais.

Figura 4 – Fluxo geral de licenciamento de obra



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O fluxo do licenciamento municipal-urbanístico de maneira simplificada envolve a emissão de certidões para início de obras ou implantação de equipamentos e certidões finais de conclusão das obras em que a prefeitura atesta a regularidade conforme as exigências das normas locais urbanísticas, tributárias, ambientais, entre outras. Nesses aspectos, os consórcios podem cooperar na estruturação de fluxos e fiscalização de controle urbano, mas devem observar que existem limitações para a emissão das certificações urbanísticas, uma vez que as certidões urbanísticas são os principais documentos para futurar averbações nos cartórios de registro de imóveis.

A emissão das certidões urbanísticas de conclusão de obras ou autorizativas de uso e ocupação do solo urbano são fundamentais para a realização da averbação no cartório de registro de imóveis para assegurar os direitos

e as responsabilidades locais, direitos reais e arrecadação de impostos. Vale mencionar que existem diferentes tipos de averbações que incidem sobre o uso e a ocupação do solo.



#### **ATENÇÃO:**

A emissão pelo poder local da certidão de conclusão de obras autoriza o uso da edificação ou a implantação do equipamento. Esse documento comprova a regularidade do imóvel ou equipamento. A certidão de conclusão é fundamental para as atividades das secretarias de desenvolvimento urbano, obras, tributos e finanças para a gestão, fiscalização, monitoramento das informações e os comunicados municipais à Receita Federal do Brasil (RFB) bem como os municípios.



#### **VOCÊ SABIA?**

O termo Certidão de Conclusão de Obras popularmente é conhecido como Habite-se, mas também pode ser conhecido por diferentes nomes nos documentos e nas leis municipais, por exemplo: Auto de Conclusão de Construção; Auto de Vistoria; Alvará de Utilização, Carta de Habitação, Certidão de baixa de Construção.

### **3.4 Consórcios Públicos para Projetos e Gestão de Obras**

A atuação dos consórcios públicos para o gerenciamento de obras locais tem oportunizado ganhos de escala técnica, administrativa, fiscalização e de investimentos, além de fortalecer a cultura da eficiência e desburocratização com treinamento contínuo das equipes locais, auxílio de ferramentas e metodologias eficazes para atender a realidade dos Municípios.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) identificou duas perspectivas de Municípios em regime consorciado na temática gestão de obras: a primeira e mais comum são consórcios públicos, constituindo equipes técnicas para auxiliar os Entes locais consorciados na estruturação de projetos para a gestão da captação de investimentos para viabilizar obras. Na segunda temática, observa-se um reduzido número de consórcios que atuam diretamente na estruturação de mecanismos, sistemas informatizados e ferramentas para a gestão das obras locais, compreendida desde o apoio na estruturação de projetos, avançando na estruturação de indicadores para análise de projetos, fluxo de investimentos, controle financeiro, relatórios, apoio nas atividades de vistoria e fiscalizatórias, fluxos, desembolsos e emissão de relatórios, treinamento das equipes locais que proporcionem ganhos de escalas financeiros e técnicos.

O gerenciamento de obras requer fluxos bem estruturados e equipes técnicas capacitadas para simplificar e integrar processos na esfera das secretarias e de órgãos externos à prefeitura. Neste aspecto, dada a baixa capacidade técnica, gerencial e financeira dos Municípios de pequeno e médio porte, a depender da cultura institucional da municipalidade, os consórcios públicos têm sido uma opção para melhorias na gestão de obras públicas.

### **3.5 Consórcios Públicos para Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)**

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é um instrumento da Política Urbana, suas funções são explicitadas nas leis federais, quais sejam, Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole. Também é central na formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e um norteador das estratégias da *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes*.



### ENTENDA MELHOR

O CTM pode ser entendido como um sistema de registro de informações territoriais estruturado por componentes cartográficos, cadastrais, sistema de informação geográfica e avaliação de imóveis. As informações cadastrais não se limitam à atuação para a gestão urbana e tributária, os dados subsidiam diversas políticas públicas desde a formulação, o monitoramento e a avaliação.

A base territorial municipal de imóveis residenciais, não residenciais, de pessoas físicas e jurídicas, é notadamente conhecida e utilizada nas administrações municipais, em especial, nas secretarias de fazenda, finanças, de planejamento urbano pela natureza urbano-tributária e de fiscalização de controle urbano, mas não se resumem às finalidades urbana-tributárias.

### POTENCIAL DO CTM NA GESTÃO LOCAL

A elaboração e gestão do Cadastro Territorial Multifinalitário beneficia diversas secretarias e pode se constituir em uma importante ferramenta para atividades, por exemplo: na pasta da saúde a base cadastral auxilia nas estratégias de consultórios de ruas, na busca ativa de cadastro para a atenção primária; na assistência social na busca ativa das famílias para acesso a programas sociais, na defesa civil e planejamento urbano nas estratégias para a prevenção e mitigação a desastres, uma vez possibilita a gestão a atualização do mapeamento das áreas sujeitas a inundação e deslizamentos; as iniciativas de regularização fundiária urbana e rural, segurança pública entre outras iniciativas. (CNM, 2022)

A implementação de um CTM oportuniza soluções de simplificação de procedimentos de licenciamento e, portanto, beneficia o ambiente de ne-

gócios, o acesso da população a serviços públicos e viabiliza novos produtos e serviços inteligentes a serem viabilizados pelas comunidades de inovação em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018 e suas atualizações).

A desatualização dos dados cadastrais é uma realidade na maioria das municipalidades, em especial, das estruturas municipais de pequeno e médio porte. Os motivos da desatualização das bases ou mesmo a inexistência são multivariados, desde a ausência ou ineficiência no aporte de recursos próprios para elaboração ou atualização dos cadastros, somados a fatores relacionados à baixa capacidade técnica, desconhecimento do potencial do CTM, descontinuidade de políticas de cooperação interfederativas de modernização da gestão cadastral.

As consequências da ineficiência de uma base cadastral impactam diversas esferas das prefeituras, o ambiente de negócios e a população. Também, as consequências ultrapassam os limites da municipalidade, na esfera nacional, a ineficiência de uma gestão de dados do território impacta na formulação de políticas públicas, no combate à corrupção e no atendimento de serviços à comunidade.

Uma das possibilidades pouco exploradas no país são os consórcios públicos como forma de apoio às municipalidades na contratação dos serviços relacionados à criação e à atualização do CTM. Vale mencionar que a contratação por um único Município, em especial, aqueles com baixa capacidade técnica, gerencial e orçamentária muitas vezes inviabiliza a contratação de CTM em razão do aporte de valores, expertise para viabilizar os documentos para a contratação e estratégias condizentes para a contratação e gestão do cadastro a médio e longo prazo no contexto local.

A contratação de CTM por meio de consórcio torna-se uma alternativa viável em decorrência da economia de recursos e o ganho escala.



Para compreender melhor o potencial do Cadastro Territorial Multifinatório CTM, consulte a publicação Monitor: Cadastros Benefícios para a gestão local [acesse aqui](#) ou pelo QR Code.



**ATENÇÃO:**

A contratação de CTM por meio de consórcios públicos deve observar as diretrizes da Portaria 3.242/2022, que orienta acerca da competência do Ente municipal para instituir, atualizar e gerir o CTM. Esta Portaria prevê a possibilidade de os Entes municipais constituírem consórcios, a fim de atender às diretrizes nacionais do CTM.

A Portaria ressalta a competência local para fomentar a instituição de equipe técnica multissetorial capacitada com a finalidade de fiscalizar a aplicação dos padrões cadastrais, manter a integridade e atualizar os dados (BRASIL, 2022).



Para compreender melhor as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos Municípios, consulte a Portaria 3.242/2022, [acesse aqui](#) ou pelo QR Code.

Outro aspecto, ressaltado pela CNM na contratação do CTM por meio de consórcio públicos, está relacionado à estruturação dos elementos técnicos e às estratégias para dimensionar o aporte de recursos de cada municipalidade, considerando as distintas realidades e dinâmica urbana específicas. Nesse aspecto, é fundamental pactuar elementos técnicos comuns a todos os Municípios consorciados e as específicas a depender da dinâmica urbana.

Conforme autoriza a Lei 11.107/2005, e desde que possua expressa previsão no contrato de consórcio público (protocolo de intenções ratificado), é possível que o consórcio gerencie uma licitação compartilhada, a partir da qual decorram contratos administrativos celebrados pelos Entes consorciados.

Avaliando ser uma possibilidade pertinente ao contexto prático de cada consórcio público, para auxiliar na elaboração do edital que irá subsidiar o procedimento da licitação compartilhada, a CNM recomenda a consulta ao conjunto de Termos de Referência que apresentam conteúdos técnicos relacionados aos serviços cadastrais.

Esses termos estão disponíveis e editáveis em formato digital desenvolvido pelo Projeto de Apoio à Agenda Nacional do Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil (Andus), no âmbito da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e da implementação da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (CBCI) liderado pelo Ministério das Cidades em cooperação com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ/GmbH*). A iniciativa é realizada em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF).



Para acessar os Termos de Referências, para apoiar o processo licitatório com as especificações e instruções para o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos Municípios, [acesse aqui](#) ou pelo *QR Code*.

Embora a iniciativa tenha sido desenvolvida para auxiliar diretamente o Município na estruturação de um processo licitatório, a CNM ressalta que os referidos termos se constituem em instrumentos de apoio a eventuais licitações compartilhadas que venham a ser gerenciadas pelos consórcios públicos, na medida em que podem ser adaptados às realidades.

# Iniciativas Inspiradoras Consorticiadas em planejamento e gestão urbana<sup>3</sup>

## 04

### 4.1 Planos Setoriais Urbanos – Iniciativa Consórcio ABC

**Consórcio:** Consórcio Intermunicipal Grande ABC – São Paulo

**Ano de criação do Consórcio:** 1990

**Quantidade de Municípios Consorticiados:** 7 Municípios

**Informações sobre a iniciativa:** No ano de 2013, o Plano Plurianual Participativo (PPA) Regional, desenvolvido pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, estabeleceu a temática habitação como uma das diretrizes estratégicas. Como desdobramento, no ano de 2014, foi criado o Comitê de Programa – Habitação, um Grupo de Trabalho instituído a partir dos resultados do PPA Regional que colaborou para a criação do programa: Política Urbana e Habitacional Regional.

O objetivo do Programa é qualificar a gestão da política habitacional na região, a partir do desenvolvimento de ações compartilhadas que contribuam para urbanizar, sanear e regularizar os assentamentos precários e de risco, tendo em vista o enfrentamento ao déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Possui como ações prioritárias a elaboração do diagnóstico habitacional da região, implantação de ações de regularização fundiária, ampliação da produção de Habitações de Interesse Social, requalificação das moradias e espaços urbanos, com a urbanização de assentamentos

3. As áreas de Planejamento Territorial e Habitação e Consórcios Públicos agradecem as reuniões, prestação de informações e preenchimento das informações pelas equipes dos consórcios que integram esta publicação: Consórcio ABC, Consórcio Cimbaje, Consórcio CIGA, Consórcio CIGAMVALI e os consórcios que gentilmente, atenderam nossas solicitações e contribuíram para a redação. Nossos agradecimentos: Sandra Teixeira Malvese, Vitor Hugo de Barros Rossini da Silva, Aurelio Marks Matos de Oliveira, Gilsoni Lunardi Albino e Fabiano Spezia.

precários e a implantação de programas de recuperação ambiental nas áreas de mananciais, dentre outros.

Um dos desdobramentos do PPA-Regional foi a elaboração do Diagnóstico Habitacional Regional (DHR), entre 2016 e 2017.

**Período da iniciativa:** 2016 e 2017

**Quantidade de Municípios vinculados à iniciativa de Planos Setoriais Urbanos:** O Diagnóstico Habitacional Regional (DHR) foi desenvolvido em conjunto e para os sete Municípios que compõem o Grande ABC: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

**População atendida:** Considerando os déficits habitacionais qualitativo e quantitativo mapeados no DHR (2016), chegou-se à quantidade de 190.194 moradias precárias, equivalente a 23,9% do total de domicílios da região do ABC. Vale destacar, com relação aos setores em situação de precariedade – subnormais ou precários – mapeados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2011, e pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM, 2013), os dados revelaram que 127.144 domicílios (16% do total) e 454.720 pessoas (18%) estão localizados em setores subnormais ou precários.

**Execução:** Foi desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do ABC (UFABC) por meio do Termo de Cooperação Técnico Científica TCTC 16/2015.

### **Resultados/Potencialidades:**

» **Técnicos:** O estudo Diagnóstico Habitacional Regional (DHR) objetivou dimensionar e caracterizar o problema habitacional na Região do Grande ABC, sob uma mesma metodologia para toda a região, aprofundando levantamentos já existentes, tais como o do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), identificando as necessidades habitacionais, bem como compreendendo a intervenção governamental nos Municípios da Região do Grande ABC. Adicionalmente, foi complementado com ações de apoio à atualização das legislações, levantamentos de campo para mapeamento dos assentamentos precários, apoio à regularização fundiária urbana e criação de bancos de dados estruturados com as informações.

» **Social:** O desenvolvimento do DRH representou melhoria da gestão pública.

**Contato Institucional:**

Site: <https://www.consortioabc.sp.gov.br>

## 4.2 Cadastro Territorial Multifinalitário e Reurb – Iniciativa Consórcio Cimbaje

**Consórcio:** Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha (Cimbaje) – Minas Gerais

**Ano de criação do Consórcio:** 2005

**Quantidade de Municípios Consorciados:** 14 Municípios

**Informações sobre a iniciativa:**

O Consórcio Cimbaje, em parceria com a Universidade Federal de Viçosa (UFV), desenvolveu e aplicou um pacote metodológico para a elaboração ou atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) em todos os seus Municípios consorciados para aprimorar a gestão urbana-tributária e viabilizar os procedimentos de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em conformidade a Lei Federal 13.465/2017.

A iniciativa conta com as seguintes etapas:

- » Cadastramento Imobiliário: de 2018 a 2020;
- » Inteligência Geográfica: 2020 – em andamento;
- » Reurb: 2021 – em andamento.

**População atendida:**

CTM – 150 mil habitantes.

Reurb – 10 mil pessoas com a entrega da regularização dos imóveis e título de propriedade.

**Resultados/Potencialidades:**

Os benefícios foram imediatos, desde a ampliação das receitas próprias, passando pelos benefícios dos projetos urbanísticos (atualização dos sistemas essenciais, abastecimento, esgoto, energia, drenagem, saúde, educação, resíduos, entre outros) e chegando no atendimento de vários direitos

constitucionais da população, como, por exemplo, garantia da segurança jurídica do imóvel, promoção da integração social, geração de emprego e renda, acesso aos serviços públicos do Município, garantia da função social da propriedade e fomento ao desenvolvimento urbano.

- » **Economia de Recursos Públicos:** O custo médio para o Cadastro Imobiliário com caráter multifinalitário era de R\$ 1.500 por imóvel. Com a iniciativa consorciada e inovadora e pesquisas os valores foram reduzidos para R\$ 120,00 por imóvel. Para os procedimentos da Reurb, os valores médios de mercado à época eram de R\$ 3.000 por imóvel e chegou-se a R\$ 850,00 por imóvel.
- » **Social:** Mesmo com a redução significativa do custo operacional supracitado, para muitas famílias brasileiras e, principalmente, da região do Baixo Jequitinhonha em Minas Gerais, ainda são valores que demandam um esforço financeiro extremo. Logo, por meio das parcerias/convênios com organismos governamentais, é possível garantir a gratuidade plena para a Reurb de interesse social, assegurando, assim, a garantia jurídica do imóvel, a integração social e emprego e renda.

**Contato Institucional:**

Site: <https://www.cimbaje.mg.gov.br/principal>

### **4.3 Cadastro Territorial Multifinalitário e Gestão de Obras – Iniciativa Consórcio Ciga**

**Consórcio:** Consórcio de Inovação na Gestão Pública (Ciga) – Santa Catarina

**Ano de criação do Consórcio:** 2007

**Quantidade de Municípios Consorciados:** 339 Municípios

**Informações sobre a iniciativa:** Em 2019, o Consórcio contratou, por meio de licitação, um sistema de informações georreferenciadas com o objetivo de gerir o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), por meio da consolidação e visualização gráfica de indicadores e mapas temáticos, a partir de uma solução tecnológica de georreferenciamento totalmente web que inte-

gra dados de fontes diversas. A comunicação com os sistemas tributários das prefeituras possibilita a regularização do cadastro imobiliário, otimização da fiscalização dos tributos territoriais, aumento da arrecadação e redução da evasão fiscal, por meio da utilização de informações atualizadas e confiáveis, proporcionando às prefeituras mais recursos advindos de receita própria do Município. O Município contratualiza com o Ciga para fazer uso do sistema.

**Período da iniciativa:** Iniciada em 2019 e segue em andamento

**Quantidade de Municípios vinculados à iniciativa de Cadastro Territorial Multifinalitário e Gestão de Obras:** 29 Municípios

**População atendida:** 1.035.393 habitantes

**Execução:** Pela empresa contratada por meio de processo licitatório, sendo o Ciga responsável pela infraestrutura de hospedagem e pelo acompanhamento da adequada execução dos serviços junto aos Municípios contratantes.

#### **Resultados/Potencialidades:**

- » **Técnicos:** Com a previsão da contratação da tecnologia da Plataforma e demais componentes tecnológicos, a plataforma será mantida enquanto for vantajosa para os consorciados. Fornecida em ambiente de nuvem, o Município não é onerado com aporte de recursos para estruturação da infraestrutura tecnológica local. Com a integração de ferramentas na aplicação web, não são necessários custos adicionais de licenças de *softwares* privados. Ressalta-se que a integração com sistemas tributários mantém dados atualizados com mínimo esforço operacional.
- » **Economia de Recursos Públicos:** Apenas do edital de licitação pelo Consórcio a disputa gerou uma redução de R\$ 26.175.611,07 para R\$ 14.935.783,11, ou seja mais de 11 milhões de economia, 42,94% de deságio.
- » **Social:** O munícipe pode acessar a plataforma do Município e ter acesso em tempo real às informações georreferenciadas e tributárias.

#### **Contato Institucional:**

Site: <https://consorciociga.gov.br>

## 4.4 Gestão de Obras – Iniciativa Consórcio Cigamvali

**Consórcio:** Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública do Vale do Itapocu (Cigamvali) – Santa Catarina

**Ano de criação do Consórcio:** 2018

**Quantidade de Municípios Consorciados:** 8 Municípios

**Informações sobre a iniciativa:** O Consórcio licitou um Sistema de Controle e Gerenciamento de Planejamento de Obras Públicas que é disponibilizado para os Municípios consorciados que contratam o sistema. Trata-se de uma licitação compartilhada onde o consórcio atua como o gerenciador do procedimento que, ao final, resulta em uma ata de registro de preços a partir da qual os Municípios consorciados podem aderir e celebrar seus respectivos contratos para aquisição do sistema. Com o sistema, os Municípios conseguem acessar projetos de infraestrutura (básicos e executivos), disponíveis em um banco de projetos padronizados, que são otimizados para atender às especificidades de cada Município em suas respectivas licitações nesse segmento. A plataforma permite, ainda, que cidadãos realizem, por meio digital, o acompanhamento dos estágios das obras, garantindo maior transparência ativa no emprego dos recursos públicos. O sistema também atualiza automaticamente as planilhas de custos e possui integração com o portal da transparência.

**Período da iniciativa:** Iniciada em 2018 e está em andamento.

**Quantidade de Municípios vinculados à iniciativa de Cadastro Territorial Multifinalitário e Gestão de Obras:** 7 Municípios

**População atendida:** 350 mil habitantes

**Execução:** Execução prestada diretamente nos Municípios

**Resultados/Potencialidades:**

» **Social:** Transparência ativa, uma vez que permite aos munícipes dos Municípios fazerem uso do Sistema, acessando, em tempo real, o *status* das obras em execução no Município.

**Contato Institucional:**

Site: [www.cigamvali.sc.gov.br](http://www.cigamvali.sc.gov.br)

## Como a CNM auxilia os Municípios: Planejamento territorial e Habitação

# 05

A área de Planejamento Territorial e Habitação da Confederação Nacional de Municípios auxilia os governos municipais nas questões de desenvolvimento urbano sustentável, em especial, nas temáticas que envolvem o planejamento e a gestão urbana e habitação.

A entidade disponibiliza um canal de agendamento de reuniões técnicas, debates, seminários técnicos e uma plataforma de serviços exclusivos gratuitos para todos os Municípios filiados à rede municipalista em diversas temáticas, dentre elas: Desenvolvimento Urbano, Habitação e Consórcios.

A CNM, por meio dos serviços exclusivos, disponibiliza, aos governos municipais, painéis com informações técnicas para contribuir na gestão do conhecimento e diagnósticos locais. Adicionalmente, promove seminários técnicos, debates, webinários, materiais técnicos gratuitos para Municípios filiados à CNM de temas atuais e relevantes para a gestão urbana municipal.

Para mais informações, entre em contato pelo *e-mail*: [habitacao@cnm.org.br](mailto:habitacao@cnm.org.br) ou pelos contatos telefônicos: (61) 2101- 6039/6072.

# Possibilidades de consórcio público captar recursos em programas de gestão urbana da União

## 06

Os programas habitacionais e de gestão urbana da União vigentes para atender aos Municípios e à população para o enfrentamento do déficit habitacional e o acesso a novas moradias ou melhorias habitacionais não posicionam os consórcios públicos como elegíveis para a captação de recursos e financiamento.

Vale mencionar que na esfera dos órgãos estaduais e federais que atuam com estratégias de fortalecimento das capacidades institucionais locais não foram observados incentivos robustos ou elegibilidade dos consórcios públicos para captação de recursos no que diz respeito à modernização da gestão, tampouco ao que se refere ao aprimoramento da arrecadação de tributos, das atividades de licenciamento municipal e gestão urbana. Atualmente, no campo de programas federais relacionados à habitação e à gestão urbana, os Municípios em regime de consorciamento não estão sendo posicionados para a captação de recursos.

Apenas em 2018, os consórcios públicos passaram a figurar como elegíveis para captação de financiamento no âmbito do Programa de Desenvolvimento Urbano – Pró-Cidades instituído pela Resolução 897 do Conselho Curador do FGTS e normas derivadas que regulamentaram tal programa.

Esse programa tem o objetivo de melhorar as condições da formulação e da implantação do planejamento urbano integrado, a fim de beneficiar a população com espaços públicos mais seguros, proporcionando promoção da moradia bem localizada e melhoria no acesso aos serviços básicos, em conformidade com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), os marcos regulatórios do Pró-Cidades.



A área de Planejamento Territorial e Habitação elaborou Nota Técnica que orienta as equipes municipais e consórcios acerca do Pró-Cidades.

Acesse [aqui](#) ou pelo QR Code.



Contudo, até o momento não houve regulamentação de trâmites internos que viabilize o acesso ao financiamento do Pró-Cidades por meio dos consórcios públicos. A entidade tem atuado nas instâncias governamentais para que os consórcios públicos figurem como elegíveis para programas de gestão urbana e que as instituições financeiras aprimorem suas normativas internas a fim de viabilizar operações de captação de recursos com foco em gestão urbana por estas entidades que tanto favorecem a cooperação interfederativa e o desenvolvimento regional integrado.

## Considerações Finais

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) procurou evidenciar a importância dos consórcios públicos e suas possibilidades de atuação no campo do planejamento e da gestão urbana.

Dessa forma, as equipes técnicas da entidade procuraram demonstrar que o consórcio público é uma ferramenta utilizada pelos governos municipais em distintas realidades e regiões brasileiras. Para a entidade, esta publicação, além de orientar e auxiliar as equipes municipais na avaliação da utilização dos consórcios públicos no campo da gestão urbana para aprimorar as políticas urbanas, também chama a atenção com relação à necessidade de maior fortalecimento de iniciativas estaduais e federais que incentivem o instrumento consórcio em suas políticas estaduais e nacionais de fortalecimento das capacidades institucionais dos Entes municipais, sobretudo no que se refere às oportunidades de financiamento.

## Referências

BRASIL. Portaria Federal 3.242, de 9 de novembro de 2022. Institui diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário- CTM nos municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.242-de-9-de-novembro-de-2022-443240087>. Acesso em: 28 jun. 2023.

CNM. *Cadastros Imobiliários: benefícios para a gestão local*. Monitor. Brasília-DF, 2022. Disponível em: <http://cnm.org.br/biblioteca/exibe/4622>. Acesso em: 13 jul. 2023.

MARQUES NETO, F. A. Os consórcios públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, jul./ago./set., 2005.



### **A CNM ESTÁ À DISPOSIÇÃO PARA TODO E QUALQUER AUXÍLIO.**

As Áreas de Habitação e Planejamento Territorial e Consórcios Públicos desenvolvem inúmeros materiais sobre essas temáticas, capacitações, eventos e atua na defesa dos interesses municipalistas na esfera do Congresso.



[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

**Área Técnica de Habitação e  
Planejamento Territorial/CNM**

E-mail: [habitacao@cnm.org.br](mailto:habitacao@cnm.org.br)

Fone: (61) 2101-6039/6072

**Área Técnica de Consórcios  
Públicos/CNM**

E-mail: [consorcios@cnm.org.br](mailto:consorcios@cnm.org.br)

Fone: (61) 2101-6075