

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE ARQUIVOLOGIA

Nicole Postai Ostwald

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS E INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS: EM  
BUSCA DE NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA OS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Santa Maria, RS  
2024

**Nicole Postai Ostwald**

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS E INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS: EM BUSCA DE  
NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharela em Arquivologia**.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Alcides Cougo Junior

Santa Maria, RS  
2024

**Nicole Postai Ostwald**

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS E INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS: EM BUSCA DE  
NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Arquivologia da Universidade Federal  
de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial  
para a obtenção do título de **Bacharela em  
Arquivologia**.

**Aprovado em 05 de agosto de 2024:**

---

**Francisco Alcides Cougo Junior, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

---

**Welder Antônio Silva, Dr. (UFMG)**

---

**Glaucia Vieira Ramos Konrad (UFSM)**

Santa Maria, RS  
2024

Dedico este trabalho às pessoas mais importantes da minha vida: minha família. É por ela e graças a ela que me tornei quem sou. É por ela e graças a ela que cheguei aonde cheguei - e eu me encontrei. E tudo sempre será por ela.

## AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui não foi fácil. Porém, foi uma escolha e eu não me arrependo em nenhum momento. O que sinto hoje é uma profunda gratidão. Gratidão por abraçar a arquivologia e me permitir viver experiências tão significativas; gratidão por olhar para trás e perceber o quanto evoluí; gratidão por sentir orgulho de mim e enxergar esse mesmo orgulho nos olhos das pessoas que estimo.

Minha família querida, quando decidi sair de casa para vivenciar meu sonho, eu sabia que não seria fácil. E não foi, em nenhum momento. Mas cada segundo até aqui valeu a pena (posso dizer, com toda certeza, que encontrei o que quero fazer pelo resto da minha vida). E vocês, mesmo que de longe, sempre estiveram comigo, me apoiando em todas as situações. Rosa e Mauro, meus amados pais, obrigada por serem o alicerce da minha vida. Lucas, meu irmão querido, obrigada por sempre preencher meu coração com tuas palavras em forma de poemas e músicas. E Nícolas, mesmo de muito, muito longe, você sempre esteve perto; obrigada por sempre estar perto de mim. Giordane, meu querido, obrigada por sempre me apoiar em minhas decisões, obrigada por me ajudar tanto nesse percurso; obrigada por ser meu lar. Meus pets queridos – Lidzãs e mins -, obrigada por me envolverem com seu amor incondicional, me acompanhando sempre na realização dos trabalhos e atividades de aula e em todos os outros momentos da vida.

Mariana, minha Mari, obrigada por ouvir todas as minhas loucuras e por me apoiar em, absolutamente, tudo. Um dia prometemos uma à outra que realizaríamos todos os nossos sonhos e, aos poucos, isso está acontecendo; eu de cá, você de lá.

Gurias da arquivo, meu comboio predileto, sempre serei grata por ter conhecido vocês; obrigada por serem minha família em Santa Maria e por sempre serem apoio para mim, em todos os momentos.

Sou profundamente grata por cada experiência que vivi na UFSM, e na arquivologia, até agora, seja através das aulas, bolsas ou projetos. A universidade proporciona muitas, muitas coisas e, com certeza, cada momento vivenciado contribuiu muito com minha evolução, dentro e fora dela.

Finalmente, meu orientador, professor Francisco – prof. Chico! -, muito obrigada por tudo. Uma vez você me disse que a arquivologia era apaixonante; e você estava certo. Eu entrei no curso já apaixonada pela área e com um propósito. Com o passar do tempo, percebi que a arquivologia me tomou por completo e que o objetivo que eu

tinha no início se transformou em vários. E, sim, você foi um dos responsáveis por isso. Obrigada por me proporcionar a experiência incrível que é fazer parte do Giro da Arquivo e, atualmente, contribuir com as pesquisas do projeto relacionado à institucionalidade arquivística nos municípios brasileiros. Acima de tudo, muito obrigada por trilhar comigo esta importante caminhada, me orientando neste trabalho de conclusão de curso, que considero o mais importante de minha vida. Obrigada por todo apoio, paciência, companheirismo, amizade e por sempre acreditar em mim. Sempre lembrarei de tudo isso com muito carinho e muita gratidão.

*Com efeito, um dia de manhã, estando a passear na chácara, pendurou-se-me uma ideia no trapézio que eu tinha no cérebro. Uma vez pendurada, entrou a bracejar, a pernear, a fazer as mais arrojadas cabriolas de volatim, que é possível crer. Eu deixei-me estar a contemplá-la. Súbito, deu um grande salto, estendeu os braços e as pernas, até tomar a forma de um X:decifra-me ou devoro-te. (Machado de Assis)*

## **RESUMO**

### **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS: EM BUSCA DE NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

AUTOR: Nicole Postai Ostwald  
ORIENTADOR: Francisco Alcides Cougo Junior

Esta pesquisa tem como temática a fragilidade da institucionalidade arquivística nos municípios brasileiros e os arranjos institucionais possíveis para reduzir esse problema. O trabalho visa investigar quais outras possíveis alternativas podem ser adotadas para ampliar a institucionalidade arquivística no âmbito dos municípios do país, tendo como foco central os consórcios intermunicipais. Os procedimentos metodológicos envolvem a pesquisa qualitativa, baseada em pesquisa documental. Da mesma forma, este trabalho procura analisar a legislação arquivística e de consórcios públicos, assim como trabalhos científicos referentes a esses temas, em que são analisadas as formas, vantagens e desafios de um consórcio público, assim como as etapas necessárias para sua execução, porém fazendo o exercício de relacionar com os aspectos arquivísticos, com a finalidade de analisar possíveis formas de o consórcio público ser aplicado aos arquivos. Diante disso, acredita-se que essa pesquisa possui um longo caminho pela frente, de modo que, a partir de debates mais amplos, assim como mais pesquisas sobre o contexto, e sua aplicabilidade, na prática, será possível identificar se ela, de fato, foi efetiva em seus propósitos.

Palavras-chave: Consórcio público. Instituição arquivística pública. Arquivo público intermunicipal.

## **ABSTRACT**

### **PUBLIC CONSORTIA AND ARCHIVAL INSTITUTIONS: IN SEARCH OF NEW INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR BRAZILIAN MUNICIPALITIES**

AUTHOR: Nicole Postai Ostwald  
ADVISOR: Francisco Alcides Cougo Junior

The subject of this research is the fragility of archival institutions in Brazilian municipalities and the possible institutional arrangements to reduce this problem. The work aims to investigate what other possible alternatives can be adopted to expand archival institutionality within the country's municipalities, with a central focus on inter-municipal consortia. The methodological procedures involve qualitative research, based on documentary research. Likewise, this work seeks to analyze the legislation on archives and public consortia, as well as scientific papers on these topics, in which the forms, advantages and challenges of a public consortium are analyzed, as well as the stages necessary for its execution, but making the exercise of relating them to archival aspects, with the aim of analyzing possible ways in which the public consortium can be applied to archives. In view of this, it is believed that this research has a long way to go, so that, with broader debates, as well as more research into the context, and its applicability in practice, it will be possible to identify whether it has, in fact, been effective in its aims.

Keywords: Public consortium. Public archives. Inter-municipal public archive.

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
1.1	Objetivos .....	17
1.1.1	Objetivo geral .....	17
1.1.2	Objetivos específicos.....	17
1.2	Justificativa .....	18
<b>2</b>	<b>CONSÓRCIOS PÚBLICOS, INSTITUIÇÕES E INSTITUCIONALIDADE ARQUIVÍSTICA</b> .....	20
2.1	Consórcios públicos.....	20
2.2	Arquivos e institucionalidade arquivística.....	23
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	30
<b>4</b>	<b>OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O FEDERALISMO BRASILEIRO</b> .....	32
4.1	Etapas de formação de consórcios públicos .....	32
4.2	Vantagens e desafios dos consórcios públicos .....	43
<b>5</b>	<b>ARQUIVOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: UMA PROPOSTA</b> .....	46
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	60
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	62

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo 5º, em seu inciso XXXIII, menciona que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei [...]” (Brasil, 1988).

Neste sentido, o artigo 23 da Constituição Federal, em seu inciso III, coloca como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção dos “documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (Brasil, 1988). Já o artigo 30, em seu inciso IX, aponta que compete aos municípios “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (Brasil, 1988).

A Constituição Federal, em seu artigo 216, parágrafo segundo, diz que é dever do poder público a gestão da documentação governamental, bem como as providências para disponibilizar sua consulta a quantos dela necessitem (Brasil, 1988). Da mesma forma, a Lei nº 8.159, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, estabelece que “é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (Brasil, 1991).

Em relação à gestão de documentos, Souza (2023) afirma que, para que esta exista, deve haver um sistema de registro e controle do trâmite documental, bem como um instrumento que possa organizar a informação de modo a torná-la acessível, além de uma ferramenta que proporcione gerenciar os prazos de guarda e normas e procedimentos que determinem o modo como a organização deve tratar esses recursos informacionais. Dentro deste contexto, Kurtz (2006) destaca que a transparência administrativa acontece por meio do reconhecimento do direito de acesso à informação. Assim, é através do interesse geral em relação aos princípios de controle democrático e de igualdade dos cidadãos que se justifica a transparência na administração pública. Desta forma, a comunicabilidade dos arquivos, conforme a legislação, protege a administração, garantindo sua legitimidade e a eficácia no seu controle. Como ressalta a autora:

A implementação de uma política de institucionalização e implantação de arquivos municipais, tendo por base uma prática de gestão documental moderna, poderá contribuir para a definição de uma política pública que favoreça a administração e seja adequada à preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro. (Kurtz, 2006, p. 6)

A Resolução nº 27/2008 do Conselho Nacional de Arquivos orienta a criação e manutenção de arquivos públicos, de forma que haja a promoção da gestão, preservação e acesso aos documentos arquivísticos. Assim sendo, em seu artigo 1º, fica explícito que, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Poder Público deverá “definir os critérios de organização sistêmica da gestão arquivística de documentos públicos e dos serviços arquivísticos governamentais, bem como a criação e a vinculação do Arquivo Público e os mecanismos de difusão e acesso aos registros públicos” (Conselho Nacional de Arquivos, 2020, s.p.). A resolução frisa, ainda, que o arquivo público deve ser reconhecido como a instituição do Poder Público, a qual possui a incumbência de implementar, acompanhar e supervisionar a gestão de documentos arquivísticos produzidos e recebidos pela Administração Pública, dentro de seu âmbito de atuação. Sendo assim, ela deve promover a organização, a preservação e o acesso dos documentos de valor permanente recolhidos nos mais diversos órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Conselho Nacional de Arquivos, 2020). Ainda, em seu art. 2º, é colocado que o arquivo público deve ser dotado obrigatoriamente de:

- I - Autonomia de gestão e posicionamento hierárquico na estrutura funcional do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que lhe permita desempenhar as prerrogativas definidas nessa Resolução.” (Redação dada pela Resolução nº 29)
- II - Infra-estrutura física, material e tecnológica adequadas para a guarda, armazenamento e preservação de documentos de acordo com as normas e legislação em vigor.
- III - Recursos orçamentários e financeiros para a implementação e manutenção das políticas arquivísticas estabelecidas.
- IV - Recursos humanos qualificados, dos quadros permanentes da Administração Pública, para dar cumprimento às especificidades de suas atividades. (Conselho Nacional de Arquivos, 2020, s.p.)

No que se refere à contextualização do conceito de instituição arquivística, Silva (2022) aponta que esta diz respeito a um organismo de direito público interno ou externo, ou de direito privado, dotado de personalidade jurídica, autonomia de gerenciamento, infraestrutura física, material e tecnológica, recursos orçamentários e financeiros, assim como recursos humanos que cumpram as especificidades de suas

atividades. Sendo assim, sua atividade-fim é a gestão, o recolhimento, a preservação e o acesso aos arquivos, sendo estes de pessoas físicas, jurídicas, públicas ou privadas.

Neste sentido, em relação à institucionalidade arquivística, Cougo Junior (2022) salienta que um elemento central da institucionalização é o instrumento que constitui efetivamente uma instituição arquivística pública. Por isso, se houver uma lei que não seja capaz de fornecer os mecanismos necessários e que garantam os preceitos de personalidade jurídica, isso tende a fragilizar ou até mesmo inviabilizar a institucionalidade pretendida. O autor ainda destaca que:

[...] um auto-referido “arquivo público” que não tenha sido criado de fato na forma da lei, ou que tenha sido constituído por um dispositivo legal que não lhe delega nível mínimo de personalidade jurídica, dificilmente poderá contribuir de fato para a gestão, a preservação e o acesso a documentos públicos. (Cougo Junior, 2022, p. 106)

Da mesma forma, o autor ressalta que, “até hoje, não existem dados precisos sobre quantos e quais municípios brasileiros contam com instituições arquivísticas públicas na forma da lei – pelo menos na esfera do Poder Executivo” (Cougo Junior, 2022, p. 112). Ainda, conforme pesquisa, frisa que o número de instituições arquivísticas públicas não chega a 2% do total de municípios em todo o país, sendo que estes dados apontam para um contexto de incompletudes, ausência e descoordenação (Cougo Junior, 2022, p. 113). Neste contexto, Jardim aborda que:

Em razão da ausência de limites institucionais mínimos, desrespeitaram-se os limites documentais, técnicos e organizacionais. Existem, portanto, parcelas significativas do acervo arquivístico completamente fracionadas sob a guarda de museus ou bibliotecas e vice-versa, ocasionando a dispersão, em alguns casos irreversível, do patrimônio documental. (Jardim, 1986, p. 40)

Assim sendo, observa-se que a precariedade da institucionalidade arquivística acaba sendo muito presente. As consequências deste contexto implicam em diversos problemas, sendo o maior deles, justamente, a situação dos arquivos no Brasil. Em relação a isso, Souza (2023) aponta para o fato de que, quando existente, a organização de documentos é fundamentada no empirismo e na improvisação. Segundo o autor, quase sempre, o método utilizado não está estabelecido em um plano:

Por outro lado, não significa que os métodos empíricos e improvisados pelos quais os postos de trabalho organizam seus documentos não funcionem. Eles são suficientes para atender às principais necessidades. Paradoxalmente, esses métodos não garantem que o arquivamento e a busca à informação contida nos arquivos sejam acessíveis a todos. (Souza, 2023, p. 106-107)

Quanto à limitação da institucionalidade arquivística nas cidades brasileiras, podemos afirmar que tal quadro é resultado de múltiplos fatores, os quais abarcam desde as dificuldades gerais de compreensão em relação à política nacional de arquivos, até às limitações financeiras de cada município (Cougo Junior, 2022).

Levando em consideração o contexto citado, esta pesquisa tem como temática a fragilidade da institucionalidade arquivística nos municípios brasileiros e os arranjos institucionais possíveis para reduzir esse problema. Em termos mais específicos, o trabalho visa investigar quais outras possíveis alternativas podem ser adotadas para ampliar a institucionalidade arquivística no âmbito dos municípios do país, tendo como foco central os consórcios intermunicipais.

Com a finalidade de explanar essas questões, foram delimitados os objetivos a seguir.

## 1.1 Objetivos

### 1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é investigar se e como os consórcios públicos intermunicipais podem atuar como arranjos institucionais possíveis para mitigar a ausência de institucionalidade arquivística nos municípios brasileiros.

### 1.1.2 Objetivos específicos

Como objetivos específicos, o trabalho apresenta:

- a) Analisar a bibliografia relacionada às instituições arquivísticas públicas, à institucionalidade arquivística e aos consórcios públicos;
- b) Investigar o que é um consórcio público, sua legislação constitutiva e os instrumentos que o oficializam;
- c) Averiguar as possibilidades, limitações e desafios para a criação e manutenção de instituições arquivísticas municipais por meio de consórcios públicos.

## 1.2 Justificativa

O interesse pela temática desta pesquisa surgiu por meio de indagações e discussões feitas em aula (principalmente na disciplina de ARQV0030 - Políticas Públicas e Legislação Arquivística), relacionadas à precariedade da institucionalização de instituições arquivísticas públicas municipais, bem como estudos e leituras relacionadas ao assunto, as quais evidenciam a falta de institucionalidade arquivística no Brasil. Outro fator que contribuiu para a realização deste trabalho foi uma reflexão muito pertinente, realizada por Paulo Roberto Elian dos Santos, durante a *live* Conversas com o Giro - Brasil: em busca de uma política nacional de arquivos [?], transmitida em 10 de maio de 2023. Nesta reflexão, Santos aborda que “talvez a gente possa pensar em estruturas de instituições arquivísticas que possam atender a uma determinada região, que possam atender a um determinado conjunto de municípios, talvez até fazendo uso de estruturas que já existem, eventualmente”<sup>1</sup>.

Esses fatores desencadearam uma grande inquietação, que me fez pensar na possibilidade de existirem instituições arquivísticas regionais. A partir disso, uma reflexão acerca das instituições arquivísticas regionais foi se delineando, até chegar aos consórcios públicos. Dentro desta dinâmica, é que se considerou a viabilidade de refletir sobre os consórcios públicos como alternativa de avanço na institucionalização de instituições arquivísticas públicas.

Outro ponto que justifica pensar nos consórcios públicos como uma possibilidade de aumento da institucionalidade arquivística dos municípios brasileiros é, justamente, a indicação que legislação nos dá a respeito de estabelecimento de novos arranjos institucionais. Isso está refletido no Art. 21 da Lei nº 8.159, onde consta que “legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei” (Brasil, 1991). Ou seja, o município possui autonomia para definir sua legislação, desde que seja observado o que está na Constituição e na Lei nº 8.159/1991. Como

---

<sup>1</sup> Conversas com o Giro - Brasil: em busca de uma política nacional de arquivos [?] (2023). 1 vídeo (43:02). Realização: Giro da Arquivo: um instrumento de divulgação e popularização técnica, científica e cultural para a Arquivologia (Projeto UFSM 054442). Honório - Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas Arquivísticas, Universidade Federal de Santa Maria. Publicado pelo canal Giro da Arquivo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L0ClqyyrFEE&t=4534s>. Acesso em: 27 abr. 2024.

já exposto anteriormente, a Constituição diz que a gestão de documentos é um dever do poder público. Se um consórcio é público, portanto, parte-se do pressuposto de que ele está em condições de cumprir a legislação.

O trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro deles diz respeito à Introdução, onde são abordados o tema, a problemática, o objetivo geral e os objetivos específicos, bem como a justificativa da pesquisa. O segundo capítulo compreende o referencial teórico, em que são apresentadas concepções de diferentes autores, bem como da legislação, referentes ao assunto sobre consórcios públicos e sobre os arquivos. O terceiro capítulo se refere à metodologia, onde estão descritas as etapas realizadas durante a pesquisa e a construção deste trabalho. O quarto capítulo apresenta o primeiro capítulo de resultados, referente às vantagens, desafios, tipos e etapas de constituição dos consórcios públicos. O quinto capítulo corresponde ao segundo capítulo de resultados, em que são analisadas, novamente, as etapas necessárias para execução dos consórcios, porém agora relacionadas com as questões arquivísticas, a fim de averiguar a possibilidade de o consórcio público ser aplicado aos arquivos. Já o sexto capítulo diz respeito às considerações finais.

## **2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS, INSTITUIÇÕES E INSTITUCIONALIDADE ARQUIVÍSTICA**

Nesta seção, serão discutidos conceitos e noções acerca dos consórcios públicos, dos arquivos, das instituições arquivísticas públicas e da institucionalidade arquivística. Para isso, serão apresentadas concepções de diferentes autores, bem como da legislação sobre o tema.

### **2.1 Consórcios públicos**

O consórcio público “é um arranjo institucional de cooperação e coordenação federativas. É uma autarquia associativa (colocar nota de rodapé), destinada a operar competências a ele delegadas” (Trevas, 2013, p. 20). De acordo com Negrini, os consórcios públicos podem ser entendidos como “associações interfederativas encarregadas da gestão associada de serviços públicos, dotadas de personalidade jurídica e criadas por lei de cada um dos entes consorciados” (Negrini, 2009, p.94).

O consórcio público não possui competências originárias. Ele exerce as que lhe são delegadas pelos entes federados associados, diante de uma lógica inovadora. Assim sendo, o consórcio público é constituído como expressão do exercício das autonomias dos entes federados consorciados. Logo, os municípios, os estados e a União não renunciam de suas competências quando se consorciam; eles as supervisionam, atuando junto ao Conselho de Administração e à Assembleia Geral do consórcio (Trevas, 2013).

Os consórcios públicos são resultado da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e retratam o amadurecimento do federalismo brasileiro (Trevas, 2013). Em relação a isso, “quando a Federação brasileira se redesenhou em 1988, uma das grandes questões era aprofundar a descentralização política do país. A Federação assim descentralizada revelou-se carente de mecanismos de coordenação e cooperação” (Trevas, 2013, p. 20).

Assim, os “consórcios públicos como arranjos institucionais, como instrumentos de cooperação e coordenação respondem a essa necessidade” (Trevas, 2013, p. 20). Quanto a isso, Fonseca salienta que os consórcios “tiveram por objetivo resolver problemas que não se circunscreviam a um município ou região. Constituíram-se,

portanto, pela necessidade de articulação governamental em relação a problemas diversos e complexos” (Fonseca, 2013, p. 35). O autor ainda destaca que:

[...] são os consórcios públicos a instituição-chave de articulação de atores e regiões, com suas confluências e conflitos. Isso se dá em razão de sua capacidade de institucionalizar mecanismos de resolução de problemas regionais, por meio de instituições públicas, e da pactuação e mobilização de diversos e contrastantes atores. Dessa forma, ao superarem, em sua já longa trajetória, os limites político/administrativos da federação brasileira, os municípios ganham um inequívoco reforço institucional e legal - os consórcios públicos - para o enfrentamento dos graves e complexos problemas locais e regionais brasileiros. (Fonseca, 2013, p. 35)

À vista disso, em relação à evolução histórica e jurídica dos consórcios públicos, Thesing *et al.* aponta que:

A possibilidade legal de atuação associada entre municípios está presente no País desde o século XIX. É preciso salientar, no entanto, que, naquele momento, os municípios não tinham o status constitucional de entes federados e eram unidades administrativas dos estados-membros. (Thesing *et al.*, 2018, p. 194)

Como consequência disso, as questões relacionadas aos municípios eram disciplinadas pelas constituições estaduais, de modo que a única menção feita na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, em relação aos municípios, foi em seu art. 68, onde fica expresso que a organização dos Estados se dará de forma que a autonomia dos Municípios fique assegurada em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (Thesing *et al.*, 2018).

Negrini (2009) destaca que a Constituição de 1937 menciona a possibilidade de agrupamentos de municípios de uma mesma região para serviços públicos comuns – o que hoje conhecemos como consórcios –, e até mesmo reconhecendo-lhes personalidade jurídica. Entretanto, Santos *et al.* (2013) ressalta que esta ação não logrou efeito, uma vez que o país estava passando pela ditadura do Estado Novo, momento este que tornou o seu reconhecimento somente de modo formal, não existindo consórcios públicos, de fato, nas estruturas administrativas públicas.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu os municípios e o Distrito Federal (DF) como entes federativos. Com isso, a carta descentralizou as receitas públicas, mesmo tendo sido bastante tímida no que tange à cooperação federativa – e deixando para a legislação complementar dispor sobre os convênios de cooperação interfederativa (Santos *et al.*, 2013). Neste contexto, Negrini salienta que “a

Constituição de 1988 não previa, em sua redação original, os consórcios, que somente seriam contemplados com o advento da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998” (2009, p. 68).

Como consequência do marco legal expresso na Lei nº 11.107/2005 é que decorre a formação dos consórcios públicos. É a partir dessa lei que se oferece segurança jurídica, e se regulariza a gestão como garantia de sustentabilidade e efetividade à ação proposta (Trevas, 2013).

Em relação a isso, Negrini aponta que “os consórcios intermunicipais, entendidos em sentido amplo como pactos de cooperação celebrados entre dois ou mais Municípios, já se vêm proliferando há décadas” (2009, p. 70). O autor frisa, ainda, que a redemocratização do país foi um dos principais fatores de causa do desenvolvimento dos consórcios, a partir da qual foi possível devolver aos entes federados grande parte da autonomia que foi perdida no período do regime militar, e motivou uma maior atuação e articulação das ações em nível local (Negrini, 2009).

Por conseguinte, a partir das eleições e reeleições, em 2008 iniciou-se o processo de formação da primeira geração de consórcios públicos ou da reestruturação dos já existentes, conforme a nova legislação. Como consequência disso, foram constituídos consórcios públicos em diferentes áreas, como saúde, saneamento, desenvolvimento regional, entre outros (Trevas, 2013). A esse respeito, Lima aponta que:

A formação de consórcios não obedece a uma única lógica, mas aos interesses e disponibilidades de uma dada região, conformando diversos modos de atuação e permitindo o seu aprimoramento, inclusão ou não de municípios, agrupamento de municípios que, pela lógica da proximidade, pode não pertencer ao estado/sede do consórcio. (2000, p. 986)

Santos *et al* destaca que “o consórcio não se transforma num novo ente (da federação)” (2013, p. 109). Ainda salienta que o mesmo “se configura como uma forma de gerir serviços de maneira compartilhada, de maneira interfederativa, sujeitando-se a todos os regramentos impostos a qualquer entidade da administração indireta, tal qual uma autarquia ou fundação” (Santos *et al*, 2013, p. 109).

Essa possibilidade de constituição de arranjos de cooperação entre níveis federativos distintos faz com que haja uma maior coordenação das políticas públicas, visto que são compartilhadas responsabilidades relacionadas às competências de

cada ente, porém o fazendo de forma dinâmica e adaptativa, contemplando as particularidades dos entes consorciados (Fonseca, 2013).

Thesing *et al.* salientam que “os consórcios têm-se apresentado como uma alternativa para que municípios se organizem e se fortaleçam, principalmente os pequenos municípios, reduzindo custos e oportunizando a ampliação das capacidades que, individualmente, geralmente são reduzidas” (2018, p. 190). Além disso, conforme Ribeiro e Costa, “pelo tipo de administração e regras de funcionamento, os consórcios se apresentam como alternativas organizacionais que promovem maior flexibilidade gerencial para aquisição de equipamentos, contratação de pessoal e implementação de programas de incentivo” (Ribeiro; Costa, 2000, p. 178-179).

Neste sentido, os consórcios são resultado de uma construção coletiva regional e de instituições formadas por atores locais, os quais têm conhecimento da realidade da região e, do mesmo modo, que podem usufruir os recursos que o território oferece da melhor forma (Laczynski; Abrucio, 2013). Por esta razão, “os consórcios públicos são instrumentos que permitem diminuir as desigualdades, respeitando a diversidade que o Brasil apresenta” (Laczynski; Abrucio, 2013, p. 77).

Entretanto, os autores chamam a atenção para o fato de que a possibilidade dos municípios oferecerem benefícios a um grupo social se torna real somente com a contribuição de pagamento e manutenção dos consórcios por parte de toda a região. Além disso, os arranjos só pensarão na governança intermunicipal (governança arquivística de consórcio) se existir um processo de maturidade dos prefeitos e técnicos envolvidos (Laczynski; Abrucio, 2013).

Em relação a isso, Caldas e Cherubine atentam para outro fato, referente à cooperação via consórcios intermunicipais: a construção desta cooperação é de longo prazo e está exposta a diversas situações, como a alternância dos dirigentes frente às eleições municipais, as dinâmicas regionais, o fluxo de recursos disponíveis para as ações e as histórias associadas ao protagonismo político (Caldas; Cherubine, 2013).

## 2.2 Arquivos e institucionalidade arquivística

Conforme Machado e Camargo, arquivo pode ser definido como “conjunto de documentos naturalmente acumulados por pessoas ou instituições, em razão das

atividades que desenvolvem ao longo de sua existência ou funcionamento” (2000, p. 13). Na concepção de Nagel, a palavra arquivo pode ser definida como o “conjunto de documentos produzidos e recebidos por uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada caracterizado pela natureza orgânica de sua acumulação, e conservado por essas pessoas ou por seus sucessores, para fins de prova ou informação” (Nagel, 1991, p. 19). O autor ainda menciona que o termo pode dizer respeito à “instituição ou unidade administrativa cuja função é de recolher, conservar e arranjar os documentos, segundo critérios e princípios arquivísticos, assim como propiciar sua comunicação” (Nagel, 1991, p. 19).

A definição de arquivo foi discutida, também, por Aurélio Tanodi<sup>2</sup>. Em uma entrevista, publicada em 1972, na revista *Arquivo & Administração*, o professor argentino destacou:

1) — Que es un archivo?

— El archivo tiene dos aspectos fundamentales, que determinan su concepto: el uno consiste en su carácter de una institución que custodia la documentación de importancia para las investigaciones históricas y sirve a la labor eminentemente cultural como auxiliar en la formación de altos valores nacionales y sociales, científicos y pedagógicos.

El otro aspecto se concentra en su posición como una dependencia de entidades modernas, actuales, públicas y privadas, que presta gran utilidad en las gestiones administrativas, económicas y jurídicas o legales.

En ambos aspectos, el archivo desempeña una función que, todavía, no se valora debidamente. (1972, p. 7)

Neste sentido, é possível perceber que a discussão sobre a contextualização de ‘arquivo’ já existe há décadas, complementando teorias que já foram expostas, inclusive, no referencial teórico deste trabalho. Neste mesmo sentido, ainda durante a entrevista com Tanodi, foi debatida a questão sobre o arquivo<sup>3</sup> ideal:

3) Cuál es el requisito para un archivo ideal?

Considero, que para un archivo ideal se requiere:

---

<sup>2</sup> Conforme a revista *Arquivo & Administração*, Aurelio Tanodi foi um “mestre renomado de Introdução ao Estudo da História, Paleografia, Diplomática e Arquivologia, autor consagrado de várias obras científicas e técnicas e diretor da Escola de arquivistas de Córdoba, um dos maiores centros de ensino da matéria na América do Sul. [...] um dos cinco grandes teóricos da arquivologia em todo o mundo” (1972, p. 7).

<sup>3</sup> De acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, arquivo pode ser entendido como: 1 Conjunto de documentos produzidos e acumulados por uma entidade coletiva, pública ou privada, pessoa ou família, no desempenho de suas atividades, independentemente da natureza do suporte; 2 Instituição ou serviço que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso a documentos; 3 Instalações onde funcionam arquivos; 4 Móvel destinado à guarda de documentos (Arquivo Nacional, 2005, p. 27).

- a) reconocimiento por parte de las autoridades de la Importância del archivo y la conseguinte ayuda moral y material;
- b) disponer de personal directivo y técnico capacitado profesionalmente y de vocación archivística;
- c) disponer de legislación y reglamentación que corresponda a las necesidades concretas del archivo, actualizadas en base a los principios de moderna archivología;
- d) disponer de locales adecuados y todos los equipos técnicos de conservación, restauración, reproducción y servicio documental;
- e) ordenar el material documental de acuerdo a un moderno sistema de clasificación y efectuar inventários, catalogos e índices para rápida y eficiente consulta. (1972, p. 7)

Paes salienta que “a principal finalidade dos arquivos é servir à administração, constituindo-se, com o decorrer do tempo, em base do conhecimento da história”. (2004, p. 20). Neste mesmo sentido, Eastwood e MacNeil abordam que:

A razão de ser do arquivar e dos arquivos era atender aos interesses do direito, da administração e da história. As discussões contemporâneas ligam os objetivos dos arquivos e o papel das instituições arquivísticas a necessidades e interesses sociais definidos de forma mais ampla e giram em torno de questões relacionadas à responsabilidade, à identidade, à inclusão e à justiça social. A noção de arquivo como “arsenal para responsabilidade” e como “lugar de memória coletiva” inclui essa perspectiva mais ampla. (2016, p. 8)

Conforme o *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, a palavra ‘instituição’ pode ser entendida como “organização pública ou privada, regida por estatutos ou leis, cujo objetivo é satisfazer as necessidades de uma sociedade ou de uma comunidade de projeção mundial” (Instituição, 2024). Em outro sentido, de acordo com Carvalho, uma instituição é uma configuração “capaz de produzir ou ser um conjunto de regras, leis, procedimentos, normas que controlam e influenciam o comportamento dos indivíduos” (2023, p. 188).

A partir destas definições, partimos para a noção de ‘instituição arquivística pública’, a qual, segundo Jardim, tem como objetivos:

- Apoiar a administração pública, agilizando e minimizando os custos operacionais do processo de disseminação das informações necessárias à tomada de decisões.
- Apoiar o desenvolvimento cultural, fomentando a constituição e divulgação do acervo arquivístico, segmento significativo do patrimônio documental no qual a nação se reconhece ao identificar nele a trajetória do Estado e da sociedade civil.
- Apoiar o exercício da cidadania, garantindo ao cidadão acesso aos documentos, na comprovação dos seus direitos frente ao Estado ou na investigação científica.

- Promover políticas arquivísticas nas suas respectivas esferas federal, estadual ou municipal, contribuindo para a proteção do acervo arquivístico nacional. (1986, p. 39)

No entendimento de Silva (2022), uma instituição arquivística diz respeito a um organismo de direito público interno ou externo, ou de direito privado, dotado de personalidade jurídica, autonomia de gerenciamento, infraestrutura física, material e tecnológica, recursos orçamentários e financeiros, assim como recursos humanos que cumpram as especificidades de suas atividades. Sua atividade-fim é a gestão, o recolhimento, a preservação e o acesso aos arquivos, que podem ser de pessoas físicas, jurídicas, públicas ou privadas (Silva, 2022).

Para Carvalho (2023), as instituições arquivísticas públicas são responsáveis e atuantes perante as políticas públicas arquivísticas, sendo que as próprias políticas devem ser desdobradas em programas de gestão de documentos, os quais possam tratar desde a produção do documento arquivístico até a sua destinação final, bem como o investimento das áreas de conservação preventiva de documentos. Desta forma, a autora ressalta que as instituições arquivísticas públicas “devem ser atuantes em todo o ciclo documental e não apenas destinada à guarda de documentos” (Carvalho, 2023, p. 201).

Paes destaca duas percepções sobre ‘arquivo público’, sendo que a primeira assim o define como “conjunto de documentos produzidos ou recebidos por instituições governamentais de âmbito federal, estadual ou municipal, em decorrência de suas funções específicas administrativas, judiciárias ou legislativas”, ao passo que a segunda o estabelece como “instituição arquivística franqueada ao público” (2004, p. 24).

Neste sentido, Schellenberg aborda as razões para a instituição de arquivos públicos. Deste modo, o autor elenca quatro pontos, sendo a primeira justificativa a “necessidade prática de incrementar a eficiência governamental” (Schellenberg, 2006, p. 30). O autor explica que um governo acaba acumulando, naturalmente, um número considerável de documentos. Quando esses documentos passam a obliterar espaços e a dificultar a execução dos trabalhos, torna-se necessário tomar providências quanto aos mesmos. A segunda razão diz respeito à ordem cultural. Para Schellenberg, os arquivos públicos correspondem a um tipo de manancial de cultura, e são “uma fonte tão importante como os parques, monumentos ou edifícios. Desde que produzidos por um governo são fonte, particularmente, desse governo” (Schellenberg, 2006, p. 31).

O terceiro motivo se relaciona ao interesse pessoal. Schellenberg aponta que os documentos oficiais são os definidores das relações do governo e seus governados e, ainda, são a prova de todos os direitos e privilégios civis permanentes e a prova imediata de toda a propriedade temporal e direitos de ordem financeira que se originam ou se ligam às relações do cidadão para com o governo” (Schellenberg, 2006, p. 32). Já a quarta razão se refere à de ordem oficial, a qual Schellenberg reflete sobre os documentos, destacando que estes “são necessários às atividades do governo” e “constituem os alicerces sobre os quais se ergue a estrutura de uma nação”. (Schellenberg, 2006, p. 32-33). Neste sentido, Kurtz destaca que:

Arquivo municipal é a instituição responsável pelos conjuntos de documentos acumulados por órgãos dos poderes executivo e legislativo, no âmbito da administração municipal direta e indireta.

O atributo “municipal” tem o sentido de “originário do poder público municipal”, isto é, refere-se aos órgãos que exercem, na base da organização estatal brasileira, os poderes executivo e legislativo.

A noção de “público” reveste-se de um significado especial: menos identificada com a idéia de oficial ou estatal, confunde-se com o que pode e deve ser partilhado por todos; eis que os documentos, independentemente de sua origem, são de interesse municipal e, nessa medida, de domínio público. (Kurtz, 2006, p. 10)

Em relação ao termo ‘arquivo público municipal’, Gomes entende como sendo aquele:

[...] formado por todos os arquivos que os órgãos e entidades da administração pública municipal, direta e indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município) produzem, recebem e acumulam no exercício das suas funções e atividades executivas e legislativas, e por isso espelham como elas funcionam e como atuam na sociedade. Os arquivos públicos municipais são recursos informacionais estratégicos e valiosos para embasar o processo decisório da administração pública, além de valiosa fonte de informação primária para os cidadãos terem conhecimento dos atos administrativos praticados pela administração pública municipal. (2020, p. 72)

Deste modo, a autora destaca que o arquivo público municipal é a autoridade arquivística responsável por formular e implementar políticas públicas arquivísticas, atribuição que compreende um programa bem estruturado de gestão, tratamento, recolhimento, preservação, disponibilização e divulgação de documentos e informações, em âmbito municipal, tornando-o um órgão relevante no que diz respeito às tomadas de decisões para cumprir a missão e as responsabilidades administrativas

e, do mesmo modo, para fazer com que haja mais eficiência, eficácia, transparência e compromisso na garantia do acesso às informações públicas por parte da Administração Pública Municipal, favorecendo, assim, o controle e a participação dos cidadãos no governo local (Gomes, 2020). Em relação a isso, Silva destaca que:

[...] os arquivos municipais não são apenas locais de depósitos dos documentos administrativos custodiados, mas, também, são ambientes de mediação de documentos portadores de registros potenciais à cultura, à administração e à história; porque transferem aos administradores, comunicadores, historiadores e cidadãos a memória contida em documentos que outrora possuíam valores primários e foram preservados atingindo a fase com valores secundários. Através do fenômeno informação, eles favorecem a transformação social e histórico-cultural, subsidiando o diálogo do passado com o presente, como base para as construções futuras, principalmente quanto às decisões políticas que beneficiam a sociedade. (Silva, 2020, p. 84)

Deste modo, em relação à institucionalidade arquivística, Cougo Junior salienta que um elemento central da institucionalização é o instrumento que constitui efetivamente uma instituição arquivística pública (2022, p. 106). Com esse importante passo, “as ações posteriores relativas à autonomia de gerenciamento e aos recursos orçamentários, estruturais, materiais e humanos darão condições a esta instituição de desempenhar a sua atividade-fim com eficácia” (Luz, 2023, p. 24). Por isso, se houver uma lei que não seja capaz de fornecer os mecanismos necessários e que garantam os preceitos de personalidade jurídica, isso tende a fragilizar ou até mesmo inviabilizar a institucionalidade pretendida (Cougo Junior, 2022). A esse respeito, Carvalho explana:

caso um arquivo público municipal seja visualizado apenas como um depósito de documentos “sem valor” pela administração pública e pelos munícipes, com uma mudança estrutural e organizacional, o arquivo pode vir a modificar suas estratégias e ser uma instituição dotada de autoridade com relação às políticas públicas arquivísticas. Nesse sentido, supõe-se que haverá muita resistência por parte dos funcionários da prefeitura e do público em geral de não o enxergá-lo apenas como um depósito. Visto que antes esse arquivo não possuía qualquer tipo de procedimento, a partir dessa mudança, o arquivo começará a se impor e não considerar certos arranjos, cita-se o recolhimento selvagem de documentos enviados ao arquivo, em decorrência da inexistência de um programa de gestão de documentos, como exemplo. Entende-se que esse exemplo se retoma à corrente do neoinstitucionalismo histórico. Por isso, o arquivo público, no ato de sua criação, precisa deixar clara a sua vocação nos dispositivos legais (lei de criação do arquivo, regimento interno e outros) e aplicar esses dispositivos ao respeitar as técnicas arquivísticas. (Carvalho, 2023, p. 189)

Desta forma, Kurtz ressalta que, por meio de uma política de implantação e institucionalização de arquivos municipais, baseada na prática de gestão documental moderna, será possível a contribuição para definir uma política pública que possa favorecer a administração e que seja adequada à preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro (Kurtz, 2006). Neste sentido, Cougo Junior destaca que:

[...] um auto-referido “arquivo público” que não tenha sido criado de fato na forma da lei, ou que tenha sido constituído por um dispositivo legal que não lhe delega nível mínimo de personalidade jurídica, dificilmente poderá contribuir de fato para a gestão, a preservação e o acesso a documentos públicos. (2022, p. 106)

Desta forma, mesmo com o frágil cenário dos arquivos públicos municipais no Brasil, estes possuem enorme importância para a democracia, levando em conta sua proximidade com os cidadãos e fornecimento das informações necessárias relacionadas à resolução de um ato administrativo, bem como a construção da cidadania, através de pesquisas de natureza histórica, social ou econômica (Carvalho, 2023). Luz também traz uma reflexão muito pertinente, em que chama a atenção para o papel fundamental que as instituições arquivísticas públicas podem ter na implementação dos processos de gestão de documentos, bem como na garantia do acesso à informação, no contexto dos municípios brasileiros, o que impacta tanto no fortalecimento da governança arquivística<sup>4</sup>, quanto na eficácia da administração pública municipal (Luz, 2023).

Visto isso, na próxima seção serão abordados, de forma detalhada, os métodos e as etapas para elaboração da pesquisa.

---

<sup>4</sup>De acordo com Jardim, a governança arquivística compreende necessariamente ações transversais ao contexto arquivístico com um forte dinamismo relacional com outras agências, políticas e programas no campo da informação estatal, bem como com setores diversos da sociedade. Inclui a capacidade das instituições arquivísticas de dialogarem e atuarem no conjunto dos diversos ambientes informacionais. Demanda uma autoridade arquivística cuja configuração é legal, mas também simbólica (2018, p. 40).

### 3 METODOLOGIA

Esta investigação é caracterizada como qualitativa e se baseia em pesquisa documental. Teve como objeto analisar a legislação arquivística e de consórcios públicos, bem como trabalhos científicos relacionados a esses temas. Esta pesquisa iniciou em agosto de 2023, na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso A, ao passo que foram seguidas algumas etapas.

Para construção do capítulo dois, relativo ao referencial teórico, foi feita a leitura e fichamentos de materiais (legislação e trabalhos científicos) referentes aos arquivos, bem como aos consórcios públicos. Da mesma forma, foram realizados dois cursos relacionados aos consórcios públicos - “Ampliação da Capacidade de Investimentos do Município” e “Consórcios Públicos Intermunicipais” -, através do portal da Escola Virtual de Governo - EV.G.

Na sequência, a fim de conseguir mais subsídios teóricos, fez-se pesquisas em algumas bases científicas, como a Base de Dados em Ciência da Informação - BRAPCI, Base de Dados Arquivística - BDA<sup>5</sup>, e Google Acadêmico. Para realizar a pesquisa, foi delimitado o período dos anos de 2020 a 2023, e utilizaram-se os seguintes descritores: “Consórcio”, “Consórcio Público”, “Consórcios Públicos”, “Consórcio intermunicipal”, “Consórcios intermunicipais”, “Consórcio Público Intermunicipal”, “Consórcios Públicos Intermunicipais”, “arquivo público”, “arquivo público municipal”, “Instituição arquivística”, “Instituições arquivísticas”, “Instituição arquivística pública”, “Instituições arquivísticas públicas”, “instituição arquivística pública municipal”, “instituições arquivísticas públicas municipais”.

Para consecução do capítulo quatro, foi feita uma análise detalhada da legislação de consórcios – Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007. A partir disso, a legislação foi relacionada a textos referentes aos consórcios públicos. Também foram analisados sítios institucionais de alguns consórcios existentes, a fim de haver um melhor entendimento sobre como se dá seu funcionamento. Ademais, cabe ressaltar que este capítulo foi feito com base em um dos materiais estudados nos cursos sobre consórcios públicos. O material referenciado diz respeito ao *Guia de consórcios públicos* (Batista *et al*, 2011). Este instrumento serviu como suporte

---

<sup>5</sup> Convém salientar que, em virtude de instabilidade no site da BDA, nem sempre foi possível realizar as pesquisas ou repeti-las alcançando os mesmos resultados.

fundamental para entendimento das etapas necessárias para formação e manutenção de um consórcio público e, a partir disso, para a constituição do capítulo.

Já no capítulo cinco, foi feito um exercício de prospecção, onde se buscaram analisar as formas, vantagens e desafios de um consórcio público, bem como as etapas necessárias para sua execução, porém agora relacionado com as questões arquivísticas, a fim de averiguar possíveis formas de um consórcio público ser tratado como opção viável para a institucionalização de instituições arquivísticas públicas municipais.

## 4 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O FEDERALISMO BRASILEIRO

### 4.1 Etapas de formação de consórcios públicos

A existência de consórcios públicos não se dá por acaso. Sua justificativa está nas necessidades comuns a mais de um ente da federação, o que acaba por impulsionar a cooperação entre os próprios entes federados, a fim da melhor resolução de uma determinada demanda. De modo isolado, no contexto dos municípios, estados, Distrito Federal ou União, estes podem vir a ter dificuldades para solucionar problemas complexos ou que envolvam múltiplos esforços, bem como o comprometimento e a articulação permanente entre eles (Batista *et al*, 2011). Neste sentido:

Os desenhos administrativos ou mesmo as fronteiras políticas de Estados membros da Federação não representam o que de fato ocorre nessas regiões. Sem uma leitura apurada dos contextos locais e regionais, é difícil fazer intervenções “precisas” que garantam uma ação governamental efetiva em prol do desenvolvimento regional.

O Consórcio, como instrumento de desenvolvimento regional, permite o atendimento das demandas locais e regionais de forma direta e adequada à realidade. O Consórcio estabelece seu território de atuação em torno de um problema comum. (Batista *et al*, 2011, p. 29)

Assim, sendo uma alternativa flexível de gestão, o consórcio público pode ser uma estratégia de desenvolvimento, tanto para os municípios envolvidos, quanto para a região, permitindo, desta forma, o planejamento e a gestão compartilhada de políticas públicas (Confederação Nacional de Municípios, 2023).

Através da observação e construção de um diagnóstico dos problemas comuns, é possível criar um arranjo institucional de caráter regional, sendo que as “prioridades regionais diagnosticadas, estabelecidas e acordadas ganham no Consórcio Público o meio adequado para viabilizar a ação regional” (Batista *et al*, 2011, p. 55).

Para que isso aconteça, é necessária a ação da gestão pública, ou seja este processo deve ser conduzido por seus representantes, bem como pela chefia do Executivo municipal. Por isso, para que se possa alcançar o objetivo do consórcio, é necessário que exista articulação e comprometimento entre os municípios, com equipes técnicas e profissionais qualificadas e integradas à sociedade civil (ProteGEEr, 2021).

A partir desta perspectiva, juntamente com interesse e disposição em formar um consórcio público, há algumas etapas que devem ser seguidas para constituí-lo. Sendo assim, conforme Batista *et al* (2011), a primeira etapa para a constituição de consórcio público diz respeito à identificação de objetivos e interesses comuns. De acordo com o art. 2º, da Lei Nº 11.107, a qual dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências:

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

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

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor. (Brasil, 2005)

Neste momento acontece, principalmente, a sistematização das informações obtidas em debates realizados no âmbito dos fóruns de prefeitos e prefeitas, assim como das entidades as quais congregam os gestores das políticas públicas, em relação às questões e demandas comuns aos municípios (Batista *et al*, 2011).

Batista *et al* ressalta que “o produto desta primeira etapa é a construção de um documento que terá informações sobre o problema a ser enfrentado e todas as suas dimensões” (2011, p. 52). No caso, este documento não é de versão única ou estático. Como ele é resultado da construção de conhecimento de uma determinada região, se torna relevante o registro de suas versões, bem como sua evolução em relação à

apreensão e percepção dos problemas por parte de seus integrantes. Os autores ainda salientam que:

Este documento poderá ser materializado num texto de apresentação dos problemas, dos potenciais e das estratégias de enfrentamento. Poderá ainda ser subsidiado por mapas, plantas, diagnósticos sociais, ambientais, memorando de especialistas e outras formas de ampliar o conhecimento e domínio sobre a realidade a ser trabalhada. (Batista, *et al*, 2011, p. 52)

À vista disso, é possível seguir para a segunda etapa, que se contextualiza a partir da elaboração de estudos de viabilidade técnica, sendo que o desafio desta fase é responder a todas as questões relacionadas à etapa anterior, da forma apropriada (Batista *et al*, 2011).

O Estudo de Viabilidade Técnica é o instrumento pelo qual os Prefeitos e Prefeitas deverão ter esclarecidas todas as suas dúvidas sobre a viabilidade da organização e da constituição do Consórcio Público. É nesta etapa que todos os questionamentos devem ser dissipados, resolvidos e esclarecidos [...]. Ante aos estudos de viabilidade técnica não poderá haver dúvidas junto aos Prefeitos e Prefeitas quanto às possibilidades de execução das atividades (Batista, *et al*, 2011, p. 53)

Neste contexto, parte-se para a terceira etapa, que concerne à definição e elaboração do Protocolo de Intenções. Conforme Calderan, o protocolo é o documento que dá início efetivo à constituição do consórcio. Este, de acordo com o Decreto nº 6.017/2007, que regulamenta a Lei Nº 11.107/2005, diz respeito ao “contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (Brasil, 2007). O Protocolo de Intenções é o documento que antecede o contrato de consórcio público, conforme o Art. 3º da Lei Nº 11.107: “O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções” (Brasil, 2005). Este ponto também é salientado no Art. 4º, do Decreto Nº 6.017: “a constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados” (Brasil, 2007).

Assim, Calderan afirma que, uma vez “identificados os interesses em comuns das unidades federativas interessadas que justifiquem a criação contratual de consórcio público, essas unidades celebram previamente um protocolo de intenção” (Calderan, 2013, p. 130). A autora frisa, ainda, que o protocolo de intenção constitui a

construção do consenso, optando, se possível, por um maior diálogo com a sociedade (Calderan, 2013). Deste modo, Batista *et al* complementam que:

O Protocolo de Intenções é o instrumento de declaração da vontade de constituição do Consórcio. É a causa geradora da pessoa jurídica e dos direitos e obrigações pactuadas. É o instrumento jurídico preliminar e necessário à formação do Consórcio Público sob a forma de associação pública ou de pessoa jurídica de direito privado. (Batista *et al*, 2011, p. 56)

A quarta etapa para constituição de consórcios públicos diz respeito à assinatura do Protocolo de Intenções pelos prefeitos. Nesta fase, é importante que o documento em questão possa circular por todas as áreas da prefeitura, as quais estão envolvidas com o assunto, de modo que possam ter o conhecimento e a dimensão dos compromissos assumidos pelo Governo ao participar do Consórcio Público (Batista *et al*, 2011).

Após isso, chega-se à quinta etapa, que concerne à ratificação do Protocolo de Intenções por cada um dos entes interessados (Calderan, 2013). Conforme o Decreto Nº 6.017, o processo de ratificação é entendido como a “aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público” (Brasil, 2007). Deste modo, segundo Pereira (2021), os entes federativos documentam as intenções de criação do consórcio, e só após passar pela aprovação da Câmara de Vereadores de cada ente, é que o Consórcio poderá ser criado. Batista *et al* ainda salienta a esse respeito que:

Os entes federativos que participaram da ratificação do Protocolo de Intenções, mas, não tiveram sucesso na aprovação da Lei nos seus poderes legislativos não poderão fazer parte do Consórcio. Fatos dessa natureza não impedem que os demais entes prossigam na sua tarefa de consolidar a formação do Consórcio. Se mais tarde o ente federado superar a etapa de aprovação no legislativo pode vir integrar o Consórcio. (Batista *et al*, 2011, p. 62)

Com o consórcio público criado, ocorre a sexta etapa, em que é necessário elaborar o estatuto, o qual disporá “sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público” (Batista *et al*, 2011, p. 63). Como fica constado no Art. 7º da Lei nº 11.107, “os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público” (Brasil, 2005). Ademais, conforme o Decreto nº 6.017, “o consórcio público será organizado

por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo” (Brasil, 2007).

Calderan (2013) afirma que o processo de criação do estatuto é um avanço significativo para os entes consorciados. Ele complementa que, após a assinatura e ratificação do protocolo de intenção do consórcio público, é preciso que se convoque uma assembleia geral, em que se dará a proclamação da formação do consórcio, decidindo-se sobre o estatuto e onde, normalmente, também, realiza-se a eleição da primeira diretoria da entidade.

Com isso, parte-se para a sétima etapa, a qual se refere à assinatura do estatuto do consórcio público. Nesta fase, Batista *et al* destaca que:

É importante que o Estatuto do Consórcio volte a circular novamente pelas áreas que o analisaram enquanto “Protocolo de Intenções” para confirmarem que os compromissos e diretrizes assumidos pelos Prefeitos e Prefeitas estão mantidos. A etapa se completa com a assinatura do Estatuto do Consórcio pelo Prefeito / Prefeita e demais Chefes de Executivo Estadual, Distrito Federal e União se houver. (Batista *et al*, 2011, p. 64)

A partir disso, pode-se seguir para a oitava etapa que, de acordo com os autores, diz respeito à adoção de providências complementares de caráter institucional visando a integração do consórcio público no âmbito da Administração Indireta.

Para esta finalidade, é indispensável que os gestores municipais possam averiguar a existência de normas e recomendações respectivas aos consórcios públicos, junto do Tribunal de Contas do Estado ou Município. Se existirem, elas devem ser seguidas; porém, sem desconsiderar a legislação federal sobre o assunto (Batista *et al*, 2011). Com esse intuito, os autores frisam que “o regime jurídico para a gestão financeira e contábil dos consórcios é o estabelecido no direito público” (Batista *et al*, 2011, p. 65). Assim, é preciso atentar ao Art. 9º da Lei Nº 11.107, que diz o seguinte:

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

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. (Brasil, 2005)

Batista *et al* (2011) ressalta que o consórcio público se rege por meio dos preceitos da administração pública e da gestão fiscal. Quanto às contribuições financeiras, estas “devem ser formalizadas seguindo preceitos do direito público e as responsabilidades dos gestores dos consórcios são as do administrador público” (Batista *et al*, 2011, p. 67). Os autores ainda complementam que essa etapa finda com o ajuste no Plano de Contas do Município, em que se adota consórcio público como unidade da Administração Indireta (Batista *et al*, 2011).

Desta forma, seguindo as etapas de Batista *et al*, a nona fase diz respeito à obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária. Aqui, os autores ressaltam que toda documentação produzida até o momento é a que irá constituir a nova pessoa jurídica. Neste sentido:

Este conjunto de documentos formaliza a existência “de fato” do Consórcio Público enquanto vontade política dos entes federados. Este, somente passará a existir “de direito” quando toda documentação acima descrita, tramitar pelos órgãos públicos responsáveis pelo registro da nova entidade junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). (Batista *et al*, 2011, p. 68)

Sendo assim, é importante destacar o Art. 6º, da Lei Nº 11.107, o qual fala sobre a personalidade jurídica dos consórcios públicos:

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

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

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

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

[...]

§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [...]. (Brasil, 2005)

A décima etapa da formação do consórcio público se refere à adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária. Esta fase é materializada a partir da

combinação da efetivação das atividades das etapas oito e nove (Batista et al, 2011). Assim sendo, o resultado será espelhado no consórcio público como sendo entidade da Administração Indireta, com recursos atribuídos nos instrumentos de gestão orçamentária e Plano de Contas na contabilidade do Município.

Artigo 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público. (Brasil, 1964)

Após este processo, e seguindo as etapas sugeridas por Batista *et al*, ocorre a décima primeira fase, a qual diz respeito às medidas para o funcionamento do consórcio público. Nesta etapa, posterior à constituição do consórcio, é que se dá o seu funcionamento. Sendo assim, é essencial que aconteça a organização da estrutura que garantirá o financiamento das atividades que foram previstas no Protocolo de Intenções e ratificadas nas leis (Batista et al, 2011).

Visto isso, Batista *et al* sugere alguns passos que podem ser implementados nesta fase. Dentre eles, estão o Contrato de Rateio, o qual, conforme o Decreto nº 6.017, diz respeito ao “contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público” (Brasil, 2007). Em seu Art. 8º, a Lei nº 11.107 menciona que os “entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio” (Brasil, 2005). Ainda, o Decreto nº 6.017, em seu Art. 13º, coloca que:

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

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

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

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

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio. (Brasil, 2007)

Quanto ao contrato de rateio, Calderan ainda aponta que “essa é a única forma possível de repasse de recursos públicos aos consórcios para o atendimento de obrigações assumidas” (2013, p. 139). Do mesmo modo, a autora conclui que:

O contrato de rateio é um instrumento que agrega legitimidade às obrigações financeiras dos entes consorciados, que deverá ser via de regra, anual, tendo como objetivo estabelecer as contribuições de cada ente, no custeio das despesas com o funcionamento e desenvolvimento das atividades do consórcio. (2013, p. 140)

De acordo com Cattani, “a instituição do contrato de rateio tem uma motivação dupla” (Cattani, 2021, p. 10). Segundo o autor, primeiramente, o contrato de rateio faz a instrumentalização do custeio da estrutura do consórcio público. Neste sentido, é obrigatório que seja refletido o dispêndio realizado por cada ente federativo consorciado, de acordo com suas respectivas leis orçamentárias. Isso pois, se um ente não cumprir algum repasse, o mesmo fica condicionado à possibilidade de suspensão e até mesmo exclusão do consórcio público, o que acaba afastando discricionariedades políticas locais em relação aos objetivos e às necessidades do consórcio público (Cattani, 2021).

Outro fator importante sobre, é que o contrato de rateio, por ser o instrumento que individualiza o custeio do consórcio público, se torna o recurso que realiza a contabilidade categórica e programática, tanto da receita dos entes federativos, quanto do próprio consórcio público, para consolidar as obrigações e, desta forma, as despesas de cada ente consorciado (Cattani, 2021).

O próximo passo sugerido por Batista *et al*, dentro da décima primeira fase, é o contrato de programa, o qual está previsto no Decreto nº 6.017, como um instrumento onde devem ser “constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa” (Brasil, 2007). Desta forma, a Lei nº 11.107, pontua:

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

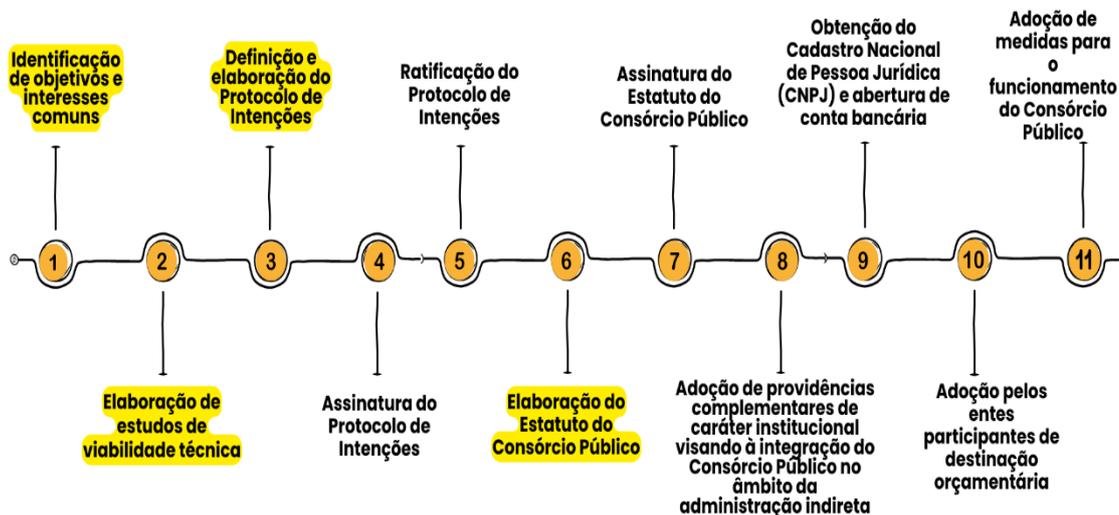
§ 1º O contrato de programa deverá:

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

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares. (Brasil, 2005)

Calderan complementa que o contrato de programa é “um instrumento que deverá ser utilizado para estabelecer obrigações contratuais existentes entre o ente consorciado e o consórcio ou entre os entes consorciados na implementação de uma política de gestão associada de serviços públicos” (Calderan, 2013, p. 141). Na figura 1, abaixo, é possível observar as etapas de formação do consórcio público:

Figura 1 - Etapas da constituição do consórcio público



Fonte: elaborado pela autora (baseado em Batista *et al*, 2011)

Já no quadro 1, podem ser vistos alguns produtos arquivísticos relacionados às etapas da constituição do consórcio público:

Quadro 1 - Etapas da constituição do consórcio público relacionadas aos documentos arquivísticos gerados

<b>ETAPAS DA CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIO PÚBLICO</b>		
Etapas		Documentos arquivísticos gerados
1ª etapa	Identificação de objetivos e interesses comuns	Diagnóstico
2ª etapa	Elaboração de estudos de viabilidade técnica	Diagnóstico
3ª etapa	Definição e elaboração do Protocolo de Intenções	Protocolo de Intenções
4ª etapa	Assinatura do Protocolo de Intenções	
5ª etapa	Ratificação do Protocolo de Intenções	Contrato de consórcio público
6ª etapa	Elaboração do Estatuto do Consórcio Público	Estatuto do consórcio público
7ª etapa	Assinatura do Estatuto do Consórcio Público	
8ª etapa	Adoção de providências complementares de caráter institucional visando à integração do Consórcio Público no âmbito da administração indireta	Plano de contas do município
9ª etapa	Obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária	
10ª etapa	Adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária	
11ª etapa	Adoção de medidas para o funcionamento do Consórcio Público	Contrato de Rateio Contrato de Programa

Fonte: elaborado pela autora (baseado em Batista *et al*, 2011)

Visto isso, em relação à estrutura mínima recomendada para um consórcio, Alvarez e Henrichs indicam que esta conte com, pelo menos:

- **Assembleia Geral (AG):** órgão colegiado composto somente pelos chefes dos Poderes Executivos consorciados;
- **diretoria executiva:** órgão executivo do consórcio que concretizará as decisões tomadas pela AG. Normalmente é conduzida pelo diretor executivo ou superintendente;
- **conselho fiscal:** órgão colegiado que acompanha e fiscaliza a gestão do consórcio. O número de integrantes e o funcionamento são estabelecidos no Estatuto, incumbindo a AG de nomeá-los por mandatos específicos. É recomendado que participem representantes dos Poderes Legislativos e Executivos dos Entes consorciados, além de representantes da sociedade civil;
- **controle interno:** acompanha e fiscaliza, em caráter preventivo, a execução das ações e auxilia o gestor com informações técnicas para a tomada de decisões. Via de regra, deve ser integrado por servidor concursado;
- **equipe administrativo-financeira e técnica:** deverá ser composta por servidores aprovados em concurso público promovido pelo próprio consórcio ou cedidos pelos Entes consorciados ou, ainda, nomeados em comissão para as funções de direção, chefia e/ou assessoramento. A composição dessa equipe dependerá da complexidade das atividades previstas, mas em qualquer consórcio demandará pelo menos um contador, um procurador/assessor jurídico e um técnico administrativo encarregado do setor de recursos humanos. (Alvarez e Henrichs, 2020,p. 29-30)

Quanto à retirada ou exclusão de ente consorciado, a lei nº 11.107 menciona o seguinte:

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

[...]

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

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

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

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

[...]

Art. 26. A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa. (Brasil, 2005)

Diante disso, a seguir serão elencadas algumas vantagens e desafios relacionados aos consórcios públicos.

#### 4.2 Vantagens e desafios dos consórcios públicos

Como poderá ser observado na figura 2, existem algumas vantagens e desafios relacionados aos consórcios públicos, de acordo com a Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Quanto às vantagens, estas podem incluir: economia de recursos; especialização de equipes técnicas; aumento da capacidade de realização de políticas públicas; intercâmbio de ideias; planejamento em nível regional; aumento da transparência e do controle das decisões políticas; aumento do poder de diálogo interfederativo (Urta, 2021).

Em relação aos desafios, a ENAP aponta que, quanto maior a heterogeneidade – econômica e social – dos municípios, maior a assimetria, desequilíbrio e incertezas. Além disso, a ausência de identidade regional pode acabar dificultando a formação e continuidade do consórcio. A polarização política também pode vir a ser um fator capaz de prejudicar a cooperação/colaboração entre prefeitos, bem como a baixa cultura de associação (comportamento individualista de municípios) (Urta, 2021).

Figura 2 – Vantagens e desafios relacionados aos consórcios públicos

### **VANTAGENS E DESAFIOS RELACIONADOS AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

<b><u>VANTAGENS</u></b>	<b><u>DESAFIOS</u></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Economia de recursos;</li><li>• Especialização de equipes técnicas;</li><li>• Aumento da capacidade de realização de políticas públicas;</li><li>• Intercâmbio de ideias;</li><li>• Planejamento em nível regional;</li><li>• Aumento da transparência e do controle das decisões políticas;</li><li>• Aumento do poder de diálogo interfederativo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quanto maior a heterogeneidade dos municípios, maior a assimetria, desequilíbrio e incertezas;</li><li>• Ausência de identidade regional;</li><li>• Polarização política (comportamento individualista de municípios)</li></ul>

Fonte: elaborado pela autora (baseado em Batista *et al*, 2011)

Vale salientar que a decisão de entes federativos celebrarem um consórcio público pode envolver duas modalidades, sendo que a primeira delas envolve o consórcio de finalidade específica (o qual apresenta uma única finalidade), e a outra forma é o consórcio público multifinalitário (que abrange diferentes serviços prestados à sociedade) (Urra, 2021). Neste sentido, em relação ao consórcio de finalidade específica apresenta algumas vantagens, sendo elas:

1. Foco na política específica de interesse do consórcio público intermunicipal, para não haver dispersão de esforços;
  2. As discussões e deliberações são focadas em uma única política, o que faz reduzir a possibilidade de conflitos e desistências de participação no consórcio.
- Em resumo, a possibilidade de consenso sobre um único tema é maior, quando comparada a discussão sobre diversas áreas. (Urra, 2021, p. 21-22)

Porém, vale destacar que uma desvantagem deste tipo de consórcio se deve “pelo fato de que há todo um procedimento burocrático para o município participar de um consórcio público. Daí, passar por todo esse procedimento para a execução de uma única política, quando seria possível fazer para diversas áreas, deve ser algo a se considerar” (Urra, 2021, p. 22).

Deste modo, há também o consórcio público municipal multifinalitário, o qual “possui como principal escopo, proporcionar economia e resolução conjunta de problemas comuns dos municípios consorciados” (Urra, 2021, p. 22). Seus objetivos compreendem a promoção e desenvolvimento dos municípios e da região; o assessoramento do planejamento dos programas e projetos; articulação dos interesses dos municípios; concepção, implantação e gerenciamento das compras públicas; gestão associada e prestação de serviços; produção de informação e estudos técnicos; promoção dos recursos naturais e proteção do meio ambiente; intercâmbio de experiências entre os entes consorciados; prestação e desenvolvimento de ações e políticas socioeconômicas locais e regionais; promoção de eventos e atividades de capacitação técnica, entre outros (Urra, 2021).

Logo, é possível verificar que a atuação dos municípios em um consórcio multifinalitário é extensa, uma vez que possibilita diversas políticas públicas e serviços, os quais não poderiam ser realizados pelos municípios, isoladamente. Entretanto, por causa da quantidade elevada de funcionalidades, o consórcio multifinalitário pode vir a gerar falta de foco e, desta forma, inviabilizar as atividades (Urra, 2021). Do mesmo modo, “o conflito em um determinado segmento pode gerar

uma animosidade entre os atores institucionais, em especial, os prefeitos, impossibilitando políticas públicas que, em tese, seriam consenso em um consórcio público de especial específica” (Urta, 2021, p. 23).

Sendo assim, este capítulo retomou o que é um consórcio público, a partir da análise da legislação de consórcios, bem como sua relação com a produção científica referente ao tema. Diante disso, passemos agora ao capítulo cinco, o qual abordará as questões até analisadas, porém tendo como foco um exercício de prospecção, relacionado com a legislação arquivística e outros materiais de apoio, com a finalidade de averiguar possíveis formas de o consórcio público ser aplicado aos arquivos.

## 5 ARQUIVOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: UMA PROPOSTA

A partir da retomada do que são consórcios públicos, bem como sua relação com outros textos referentes à temática, e a realização do passo a passo para constituir um consórcio público, nesta seção serão analisadas as questões vistas no capítulo anterior, porém com um olhar voltado aos arquivos, em que serão relacionados à legislação arquivística, bem como outros instrumentos de apoio, a fim de averiguar a possibilidade de aplicação dos consórcios públicos aos arquivos.

Diante disso, retomando, brevemente, a pauta relacionada aos arquivos, a Resolução nº 27, publicada pelo Conselho Nacional de Arquivos em 16 de junho de 2008, a qual dispõe sobre a criação e manutenção de arquivos públicos, na sua específica área de competência, por parte do Poder Público, diz o seguinte:

O Arquivo Público deve ser entendido como a instituição do Poder Público com a função de implementar, acompanhar e supervisionar a gestão de documentos arquivísticos produzidos e recebidos pela Administração Pública em seu âmbito de atuação, e de promover a organização, a preservação e o acesso dos documentos de valor permanente ou histórico recolhidos dos diversos órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (Conselho Nacional de Arquivos, 2020)

Neste sentido, o Art 1º da Lei nº 8.159 menciona que “é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (Brasil, 1991). Da mesma forma, os artigos 17º e 21º dispõem que:

Art. 17 - A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

[...]

Art. 21 - Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei. (Brasil, 1991)

Sendo assim, a partir da reflexão acerca da importância dos arquivos, bem como sobre evidências em relação à fragilidade da institucionalidade arquivística nos municípios, que outras possibilidades de arranjos institucionais poderiam vir a ser consideradas? Pensando nisso é que vamos refletir sobre as possibilidades, limites e desafios do consórcio público aplicado aos arquivos.

Assim como já exposto anteriormente por Urra (2021), a decisão de celebrar um consórcio público pode envolver duas modalidades, sendo que uma delas diz respeito ao consórcio de finalidade específica (finalitário) e outra que apresenta diferentes serviços prestados à sociedade (multifinalitário). É importante que seja analisado o contexto em geral, desafios, oportunidades, atividades e demandas comuns, para que seja escolhida a forma que melhor se encaixa ao consórcio. Pensando nisso, se esse contexto for imaginado no âmbito dos arquivos, podemos fazer algumas reflexões.

No caso de celebração de um consórcio finalitário, este pode vir a ser uma opção interessante, pois abrangendo um objetivo específico - no caso, os arquivos -, a ênfase do que é necessário para cumprir sua demanda fica restrita somente a ele. Por outro lado, ao celebrar um consórcio desde o princípio e com apenas um objetivo, é preciso levar em conta que, mesmo que possa vir a ser uma alternativa interessante, esta decisão ainda provocará aumento nas despesas dos municípios.

No contexto da adesão a um consórcio multifinalitário, podem acontecer dois movimentos: a gestão, a preservação e o acesso aos documentos podem entrar como atividades (ou objetivos) de um já existente, ou - assim como no consórcio finalitário - tais ações podem compor um consórcio desde seu início. No primeiro caso, uma das vantagens abrangeria a questão de aproveitar a estrutura de consórcios já existentes. Por outra perspectiva, talvez um dos desafios seja o de não ser possível realizar os estudos de viabilidade técnica dentro do âmbito arquivístico, a fim de identificar os interesses e as demandas relacionadas especificamente aos arquivos. O segundo movimento poderia vir a abranger os estudos de viabilidade, já que começaria do princípio. Em contrapartida, pensando em um cenário onde o consórcio possuiria diferentes serviços, como os arquivísticos, de saúde, de saneamento básico e de educação, entre outros, talvez haja a possibilidade de que os arquivos sejam depreciados/periferizados, principalmente em virtude da visibilidade e demanda provocada por outros assuntos.

Após considerar alguns possíveis cenários de aplicação do consórcio público no âmbito dos arquivos, podemos analisar outros contextos. Como afirmamos no capítulo anterior, conforme Urra (2021), a celebração de um consórcio público envolve diversas vantagens. Pensando nisso, se formos pensar na adesão de um consórcio, seja ele finalitário ou multifinalitário, que tenha como enfoque - ou como um de seus

enfoques - a gestão, a preservação e o acesso aos arquivos, podemos fazer um exercício de reflexão, relacionando as vantagens do consórcio ao âmbito arquivístico.

Quanto à economia de recursos, por exemplo, ao invés de cada município possuir uma instituição arquivística própria, com seus respectivos cargos, a opção de adesão a um consórcio em que seja criado um arquivo público intermunicipal – instituição arquivística pública intermunicipal - pode ser menos onerosa, pois pode ser necessário um número menor de pessoas. A mesma reflexão vale para a especialização das equipes técnicas e para os recursos que envolvam a infraestrutura.

Em relação ao aumento da capacidade de realização de políticas públicas, talvez sua efetivação se daria de uma forma mais eficaz por meio do arquivo público intermunicipal, uma vez que este – por força de sua autonomia e de predições legais – tende a ter uma autoridade maior em relação ao arquivo público municipal. Como outra vantagem, ainda há o intercâmbio de ideias, que pode ser um fator importante neste contexto, uma vez que a comunicação entre as prefeituras pode gerar diversos projetos. Quanto ao planejamento em nível regional, pensando na gestão, na preservação e garantia de acesso à informação, é possível refletir sobre vários aspectos e desenhar diversas possibilidades como projetos que envolvam a valorização da memória e da história dos municípios que fazem parte do consórcio, seja através da educação patrimonial, seja por meio de visitas guiadas ao arquivo público intermunicipal e outras iniciativas que envolvam a preservação do patrimônio histórico local e regional.

Outras vantagens abrangem o aumento da transparência e do controle das decisões políticas, assim como o poder de diálogo interfederativo. Para este último, é possível refletir sobre a probabilidade de alcance de objetivos estratégicos, tais como o estreitamento de relações entre outras instituições arquivísticas (Arquivo Nacional, Arquivo do Estado etc.). Esta reflexão se dá pois, mais uma vez, chama-se atenção para o fato de que o arquivo público intermunicipal tende a possuir uma autoridade maior do que um arquivo público municipal, visto que há mais municípios envolvidos e uma configuração jurídica mais propícia (como veremos mais adiante).

Da mesma forma, assim como as vantagens, Urra (2021) aborda alguns desafios. O primeiro deles, refere-se à heterogeneidade - econômica e social - dos municípios, sendo que, quanto mais assimetria, desequilíbrio e incertezas existirem, mais difícil será criar e manter o consórcio. Aqui, um fator relevante é o populacional,

uma vez que, se um dos municípios tiver um número acentuado de população, que tenha uma disparidade considerável em relação aos outros, talvez este município acabe desequilibrando a lógica do consórcio. Assim, é interessante que os municípios que aderirem ao consórcio sejam o mais homogêneos possível, tanto no aspecto populacional, quanto no econômico. Da mesma forma, é interessante que haja proximidade geográfica, até em virtude da cedência de funcionários/servidores. Aqui, um outro fator que também poderia ser levado em conta é o histórico e a cultura dos municípios/região. Uma gênese histórica mais ou menos parecida pode facilitar o entendimento entre as cidades e o desenvolvimento de programas comuns para gestão, preservação e acesso aos documentos arquivísticos.

Outro desafio envolve a ausência de identidade regional, sendo que esta pode acabar dificultando a formação e continuidade do consórcio. Neste caso, mais uma vez, pode ser usado como exemplo a questão da memória e da história dos municípios/região. Sem uma identidade regional, talvez seja mais difícil ou até improvável realizar projetos como ações de educação patrimonial e exposições, entre outros. Outro aspecto a ser considerado diz respeito à polarização política, visto que esta pode vir a ser um fator capaz de prejudicar a cooperação/colaboração entre prefeitos; da mesma forma, a baixa cultura de associação (comportamento individualista de municípios) da região pode vir a dificultar a formação/continuidade do consórcio.

Visto isso, passemos à análise das etapas (Batista *et al*, 2011) de formação de um consórcio público, a fim de relacioná-las ao âmbito dos arquivos. A primeira delas refere-se à identificação de objetivos e interesses comuns. Nesta fase, em um contexto em que um consórcio que tem como objeto, ou com um de seus objetos o arquivo público intermunicipal, é necessário refletir sobre o que é preciso fazer para que tal objetivo possa, de fato, acontecer. Nesta etapa, a sociedade civil organizada por meio de associações, grupos sociais, memorialistas, entre outros, podem ser estratégicos. Por exemplo: se um grupo social, preocupado com a memória/história de uma região, começa o movimento de alertar o restante da sociedade sobre a importância dos arquivos e de todos os fatores que o envolvem, essa iniciativa pode chamar a atenção dos demais, ganhando força à medida em que mais pessoas/grupos se juntem à causa. Uma vez estabelecido, este movimento pode viabilizar a compreensão dos governantes dos municípios e a possibilidade de ação e

concretização do objeto. Este movimento abrangeria um rol de pessoas e instituições capazes de formar uma rede de apoio que englobasse arquivistas, associação de arquivistas, convênios com universidades, cursos de arquivologia, entre outros. Esses e outros fatores tendem a causar um maior impacto e compreensão acerca do problema. Da mesma forma, se, por exemplo, uma associação de arquivistas e até mesmo o Conselho Nacional de Arquivos perceberem a viabilidade da execução dos projetos, também poderão engajar-se na causa, sendo significativa sua participação neste processo. Igualmente, podemos pensar, também, na viabilidade do próprio Conarq em realizar um projeto piloto, que pudesse pôr em prática o arquivo público intermunicipal, por meio de um consórcio público.

Nesta primeira etapa, é necessário, da mesma forma, que sejam identificados os objetivos e interesses comuns. No caso do arquivo público intermunicipal, sua finalidade abarcaria a gestão, a preservação, a garantia de acesso à informação, a preservação da história e da identidade dos municípios da região, bem como a criação de laços de cooperação (Conselho Nacional de Arquivos, 2014). A partir disso, além da gestão de documentos, poderiam ser realizados diversos projetos de promoção à difusão da cultura, memória e história regional. Esses movimentos podem viabilizar uma maior visibilidade dos municípios e da região envolvida, o que pode desencadear em outros fatores, como o econômico, uma vez que o comércio, o turismo e o setor de serviços, entre outros, também podem se favorecer com isso.

A segunda etapa envolve a elaboração de estudos de viabilidade técnica. Nesta fase, é importante analisar quantos municípios farão parte/têm interesse em compor o consórcio, bem como de que forma isso será feito por meio da estrutura organizacional a ser constituída. Também são avaliados os requisitos a serem considerados, principalmente levando em conta o porte dos municípios envolvidos e suas condições financeiras.

Nesta etapa, talvez um dos desafios seja a ausência de pessoal especializado - como os arquivistas, por exemplo - para realizar o estudo de viabilidade técnica sobre o arquivo público intermunicipal. Neste sentido, é interessante que haja apoio de outras instituições, como associações de arquivistas ou mesmo outras associações preocupadas com a viabilidade do projeto, além de consultorias especializadas na área, universidades e outras instâncias governamentais.

É importante compreender que os estudos de viabilidade técnica estimulam a pensar em qual porte de municípios focar. A partir da análise da Confederação Nacional de Municípios (2023), conclui-se que, de todos os municípios consorciados no Brasil, 87,2% são de pequeno porte (abaixo de 50 mil habitantes), 11% de médio porte (50.000 a 299.999 habitantes) e 1,8% de grande porte (a partir de 300 mil habitantes). Ou seja, destacam-se os municípios de pequeno porte.

Do mesmo modo, ao comparar as estimativas/faixas populacionais, de acordo com o IBGE (2020) com o percentual de municípios com déficit primário (CNM), é possível identificar que, dos 5.570 municípios existentes, 3.783 ocupam as faixas de até 20 mil habitantes, o que representa mais da metade da população do país. Já o percentual de municípios com déficit primário – CNM (2023) mostra que a crise tem sido maior nas pequenas cidades: em 2023, 53% delas estava em déficit.

Neste sentido, é interessante que seja dado enfoque nos municípios de pequeno porte, até pelo fato destes terem estruturas administrativas mais enxutas, o que, talvez, possa viabilizar o estímulo à criação do arquivo público intermunicipal, por meio do consórcio público.

Do mesmo modo, é preciso analisar a área geográfica situacional da proposta, pois municípios com grandes extensões territoriais, por exemplo, podem acabar inviabilizando a proposta. O fluxo de documentos, a transferência, o recolhimento e o acesso de usuários pode ser comprometido se as distâncias forem grandes demais.

Outro fator a ser analisado é que o arquivo público intermunicipal, criado por meio do consórcio público, pode abranger municípios que se originaram de uma mesma cidade, assim como englobar municípios de uma mesma microrregião. No caso de abranger municípios que se originaram de uma mesma cidade, talvez seja interessante que o município do qual emanciparam-se as cidades não faça parte do consórcio, uma vez que a tendência é que ele tenha um número populacional considerável, o que pode acabar desviando o enfoque dos outros municípios consorciados. Neste sentido, também é importante analisar o contexto e o perfil socioeconômico dos municípios pois, como já exposto anteriormente, quanto mais homogêneos forem os municípios do consórcio, mais a criação e manutenção da instituição arquivística tende a ser facilitada.

Assim sendo, a fim de criar o arquivo público intermunicipal por meio do consórcio público, questionamos: qual é a viabilidade técnica de criar uma instituição capaz de conduzir a matéria arquivística em um grupo de municípios?

Para responder ao questionamento, é importante que estejamos atentos ao diagnóstico da situação em que se encontram os arquivos dos municípios envolvidos e se existe algum procedimento de gestão de documentos. Deste modo, podemos prospectar alguns cenários. O primeiro deles trata da necessidade de um local que seja convertido na sede do arquivo público intermunicipal, isto é, uma infraestrutura capaz de recepcionar usuários externos e para onde serão recolhidos os documentos, além de serem instalados laboratórios de conservação/restauração e de digitalização, quando necessário. Convém lembrar que, neste arquivo, o espaço deverá ser delimitado, a fim de que os fundos documentais de cada município sejam devidamente respeitados, cumprindo-se assim o princípio da proveniência<sup>6</sup>.

Assim como o Arquivo Público do Estado de São Paulo sugere modelos de Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade, bem como roteiros e manuais para sua implementação, o arquivo público intermunicipal também poderia propor referências nesta mesma linha, desde que respeitando as características dos arquivos de cada município.

Visto isso, é necessário, também, analisar o estado da institucionalidade arquivística nas cidades que comporão o consórcio. Além disso, é importante averiguar se algum – ou mais – município possui arquivo público institucionalizado. Em caso afirmativo, pode-se prospectar que este arquivo público institucionalizado venha a ser a sede do arquivo. Com isso, é interessante verificar se o local possui condições de infraestrutura física satisfatórias. Em caso negativo, outras alternativas terão que ser idealizadas.

No caso de não haver instituição arquivística - ou mesmo um prédio que sirva como sede do arquivo - em nenhuma das cidades, outras possibilidades poderiam ser buscadas. Se houver condições de construir uma sede para o arquivo, este poderia ser projetado no município que possui a maior viabilidade técnica de ser o local adequado para isso.

---

<sup>6</sup> Conforme o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, o princípio da proveniência pode ser caracterizado como “Princípio básico da arquivologia segundo o qual o arquivo(1) produzido por uma entidade coletiva, pessoa ou família não deve ser misturado aos de outras entidades produtoras. Também chamado princípio do respeito aos fundos” (Arquivo Nacional, 2005, p. 136).

Para o caso de não haver condições de construir um local para o arquivo público intermunicipal, um outro cenário possível seria cada um dos municípios que fazem parte do consórcio que abrange o arquivo utilizarem de instalações disponíveis para servirem como unidades do arquivo. Nestas unidades poderiam ocorrer procedimentos de gestão, preservação e promoção do acesso. Entretanto, talvez esse cenário faça com que não valha a pena existir o consórcio, uma vez que poderá haver a possibilidade de ter gastos maiores, se comparado ao primeiro cenário. Diante desta realidade, um primeiro objetivo do consórcio, talvez venha a ser a possibilidade de angariar fundos para construção do prédio e compra de equipamentos para constituição do arquivo intermunicipal. Além disso, o consórcio poderá analisar a possibilidade de buscar recursos por meio de projetos, ou ainda através de leis de fomento.

Em relação aos servidores, seria interessante que fossem formados em arquivologia, pois assim já haveria um caminho para tornar este estudo de viabilidade mais arquivístico do ponto de vista técnico.

As etapas 3, 4 e 5 envolvem, respectivamente, a definição e elaboração do Protocolo de Intenções, a assinatura deste Protocolo e a ratificação do mesmo, convertido, a partir disso, em Contrato de Consórcio Público. Neste sentido, conforme o Art. 4º da Lei nº 11.107/2005, o Protocolo de Intenções deve contar, necessariamente, com algumas cláusulas, sendo que algumas delas podem ser exploradas, neste momento, no âmbito dos arquivos.

Ao se referir à denominação, à finalidade, ao prazo de duração e à sede do consórcio, é interessante que, na denominação, possa constar que algum indicativo sobre a instituição arquivística prevista no consórcio (podendo incluir no nome do consórcio a expressão arquivo público intermunicipal). Quanto à finalidade, se o consórcio for finalitário, essa poderá contemplar a operacionalização da gestão, da preservação e da garantia de acesso à informação contida nos arquivos dos municípios consorciados. Para o caso de o consórcio ser multifinalitário, este pode abranger como finalidade a mesma linha do finalitário, bem como a institucionalização do arquivo público intermunicipal. Quanto ao prazo de duração, é importante que este não seja curto - aqui pode-se estimar um período de dez anos (ou estimar alguns mandatos), por exemplo -, pois é necessário tempo hábil para cumprir o(s) objetivo(s) do consórcio. Quanto à sede do consórcio, esta pode vir a ser estabelecida no edifício

de uma das prefeituras dos municípios consorciados, onde, inclusive, podem ficar os arquivos do consórcio (que originaram o consórcio). Em seguida, são mencionadas outras cláusulas, como:

[...]

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

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

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

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

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

[...]. (Brasil, 2005)

O inciso nove se refere ao número, às formas de provimento e à remuneração dos empregados públicos do consórcio, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Quanto a isso, dentro do contexto dos arquivos, o Conarq salienta que os arquivos públicos devem contar com profissionais adequados e especializados, com foco nas ações que serão desempenhadas em relação à gestão da documentação e das informações, o que refletirá na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (Conselho Nacional de Arquivos, 2014). Assim, é importante que o arquivo tenha em seu quadro de pessoal o profissional arquivista, que será responsável pela gestão dos documentos e da informação, sendo sua atuação significativa para a instituição. Neste sentido, os artigos 22 e 23 da Lei nº 11.107, que define os termos de configuração dos consórcios, mencionam:

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

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

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

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

§ 3o Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio. (Brasil, 2005)

O artigo 23 traz uma reflexão interessante se tomada em perspectiva com a ideia do arquivo público intermunicipal. Se é permitida a cessão de servidores, isso significa que, se um ou mais municípios participantes do consórcio tiverem, em seu quadro de pessoal, arquivistas, estes poderão ser cedidos ao arquivo. Ainda, conforme Cattani, “com relação à forma de ingresso, por se tratar de emprego público, independentemente da forma jurídica do consórcio público, a admissão de pessoal será realizada por meio de concurso público” (2021, p. 5). Entretanto, assim como já mencionado anteriormente, os trabalhadores ingressantes no consórcio – isto é, aqueles que não são cedidos pelos municípios consorciados – terão sua relação trabalhista regulada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Ou seja, o consórcio poderá contar com profissionais admitidos através de concurso público e por meio de cessão de servidores.

O Art. 4º da lei ainda menciona as condições básicas para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria, além da autorização para a gestão associada de serviços públicos. Quanto a este último, devem ser explicitados alguns pontos, sendo o primeiro deles as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público.

Primeiramente, é importante salientar que, com a possibilidade de celebração de consórcio público para criação e manutenção de arquivo público intermunicipal, este arquivo não foge daquilo que imaginamos como instituição arquivística. A diferença está na sua área de abrangência e na sua adaptação às diferentes realidades. Diante disso, o consórcio poderia contemplar como atribuições as seguintes competências (que irão redundar em gestão, preservação e acesso), conforme o modelo de projeto de lei que dispõe sobre a criação do arquivo público, realizado pelo Conarq, as competências do arquivo abrangem:

- I – formular a política municipal de arquivos e exercer orientação normativa, visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo, qualquer que seja o suporte da informação ou a sua natureza;
- II – implementar, acompanhar e supervisionar a gestão de documentos arquivísticos produzidos, recebidos e acumulados pela administração pública municipal;
- III – promover a organização, a preservação e o acesso aos documentos de valor permanente ou histórico recolhidos dos diversos órgãos da administração municipal;
- IV – elaborar e divulgar diretrizes e normas para as diversas fases de administração dos documentos, inclusive dos documentos digitais, consoante o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (e-arq Brasil), aprovado pelo Conselho Nacional de Arquivos (conarq), para a organização e funcionamento do protocolo e dos arquivos integrantes do Sistema Municipal de Arquivos (sismarq);
- V – coordenar os trabalhos de classificação e avaliação de documentos públicos do município, orientar, rever e aprovar as propostas de Planos ou Códigos de Classificação e das Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos dos órgãos e entidades da administração pública municipal integrantes do sismarq;
- VI – autorizar a eliminação dos documentos públicos municipais desprovidos de valor permanente, na condição de instituição arquivística pública municipal, de acordo com a determinação prevista no art. 9º da Lei Federal nº 8.159, de 1991;
- VII – acompanhar o recolhimento de documentos de valor permanente ou histórico para o Arquivo Público Municipal de \_\_\_\_\_, procedendo ao registro de sua entrada no referido órgão e ao encaminhamento de cópia desse registro às unidades de origem, responsáveis pelo recolhimento, além de assegurar sua preservação e acesso;
- VIII – promover o treinamento e orientação técnica dos profissionais responsáveis pelas atividades arquivísticas das unidades integrantes do sismarq;
- IX – promover e incentivar a cooperação entre os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, com vistas à integração e articulação das atividades arquivísticas;
- X – promover a difusão de informações sobre o Arquivo Público Municipal de \_\_\_\_\_, bem como garantir o acesso aos documentos públicos municipais, observadas as restrições previstas em lei;
- XI – realizar projetos de ação educativa e cultural, com o objetivo de divulgar e preservar o patrimônio documental sobre a história do município. (2014, p. 29-30)

Ainda, o Art. 6º da Resolução nº 27, de 2008, menciona que os programas de gestão de documentos arquivísticos deverão contemplar, obrigatoriamente:

- I - Mecanismos para a elaboração e aplicação de plano de classificação de documentos para as atividades-meio, em consonância com as diretrizes do CONARQ e determinação para a concepção de um plano de classificação relativo às atividades finalísticas dos órgãos e entidades de seu âmbito de atuação.
- II - Estratégias para a elaboração e aplicação de tabelas de temporalidade e destinação de documentos para as atividades-meio, em consonância com as diretrizes do CONARQ e determinação para a concepção das tabelas de temporalidade e destinação de documentos relativas às atividades finalísticas dos órgãos e entidades do seu âmbito de atuação.

III - Programa de preservação documental, contemplando as etapas de produção, armazenamento e manuseio do documento arquivístico em todos os suportes.

IV - Diretrizes para normalização de instrumentos de pesquisa ou de recuperação de informações com base na Norma Brasileira de Descrição Arquivística - NOBRADE, aprovada pelo CONARQ, para garantir o acesso à documentação de valor permanente

V - Determinação para que a aquisição ou o desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos atenda aos dispositivos contidos no e-Arq Brasil - Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos aprovado pelo CONARQ. (Conselho Nacional de Arquivos, 2020)

Para além dessas questões, o inciso onze, do Art. 4º da Lei nº 11.107, ainda menciona que o Protocolo de Intenções deve abarcar:

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

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão. (Brasil, 2005)

Quanto à autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação de serviços, constada na alínea c deste inciso, vale lembrar que o interessante é que o consórcio tenha regras claras sobre a possibilidade de contratar empresas para o desenvolvimento de seu(s) objetivo(s) e que tais contratações não se desviem de sua razão de ser.

Já o inciso doze se refere ao direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público (BRASIL, 2005).

As etapas seis e sete dizem respeito à elaboração do Estatuto do Consórcio Público e à assinatura deste mesmo documento. De acordo com o Art. 8º do Decreto nº 6.017/2007, o estatuto deve atender a todas as cláusulas do contrato constitutivo. Já as etapas oito, nove e dez se referem, respectivamente, à adoção de providências complementares de caráter institucional visando à integração do Consórcio Público no âmbito da administração indireta, à obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária, além da adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária.

Na décima primeira etapa, referente às medidas para o funcionamento do Consórcio Público, é sugerido que se faça o contrato de rateio e o contrato de programa. No contexto do contrato de rateio, algo que chama a atenção e que pode vir a ser interessante se aplicado aos arquivos, diz respeito ao parágrafo segundo, do Art. 8º da Lei nº 11.107, o qual coloca como sendo “vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito” (Brasil, 2005). Ou seja, além de ter que estar especificado o valor do rateio, o mesmo terá que ser feito para as modalidades de aplicação, o que pode ser interessante, tanto para o consórcio finalitário, quanto para o multifinalitário.

Em relação ao contrato de programa, este deverá mencionar seu(s) objetivo(s), assim como as metas e os meios para cumprimento destes, pois é a partir deste documento que o consórcio passará a executar suas tarefas. Por isso, é interessante que os itens mencionados sejam cuidadosamente detalhados no documento, a fim de especificar as obrigações e direitos de cada ente consorciado, bem como para promover a transparência e segurança jurídica. Para a construção do contrato de programa no contexto dos arquivos, é importante que os itens ali mencionados sejam dispostos conforme a Lei nº 8.159/1991, a Lei de Arquivos, assim como também é interessante que eles se baseiem nas recomendações do Conarq.

Quanto à retirada do ente da Federação do consórcio público, prevista no Art. 11º, da Lei nº 11.107/2005, existem alguns pontos que merecem atenção. O primeiro deles é o parágrafo primeiro, o qual menciona que “os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação” (Brasil, 2005). Este se torna um fator interessante pois, levando para o contexto dos arquivos, no caso de um dos municípios ceder o espaço/prédio/sede para o arquivo público intermunicipal, e este mesmo município decidir se retirar do consórcio, posteriormente, a permanência do prédio para o consórcio só se manterá, caso esteja prevista no contrato. Se houver alguma cláusula que especifique que a custódia do prédio retorna ao município de origem, o consórcio poderá perder o local sede do arquivo. Esta é somente uma análise, que pode ser refletida para várias situações. Por isso, ao construir os instrumentos que irão reger o consórcio, como o contrato de consórcio público, contrato de rateio e contrato de

programa, é possível que haja necessidade de muitos estudos, bem como do auxílio de profissionais de diversas áreas, a fim de contemplar todas as demandas.

Já o segundo ponto diz respeito ao parágrafo segundo, o qual menciona que “a retirada ou a extinção de consórcio público ou convênio de cooperação não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos, cuja extinção dependerá do pagamento das indenizações eventualmente devidas” (Brasil, 2005). Esta é outra cláusula que se torna interessante, tendo como objeto os arquivos. Se for imaginado um cenário onde os municípios participantes do consórcio - que abarque o arquivo público intermunicipal - se comprometeram a fazer parte de um projeto, por um período de dez anos, por exemplo, este prazo e as obrigações deverão ser cumpridas. Isso tende a fortalecer o desempenho e a manutenção do arquivo.

Ainda em relação à retirada de um município do consórcio, é interessante que seja refletido no contrato que a custódia dos documentos (ou seja, seu(s) fundo(s) documental) deve voltar ao município de origem. Pensando nisso, no caso da extinção do consórcio público, cada município voltará a ter a custódia de seus documentos.

Tendo em vista as etapas, desafios e possíveis limitações relacionadas aos consórcios públicos, foi possível constatar que se trata de um processo complexo, mas que, ao mesmo tempo, já é muito desenvolvido, pois existe um número considerável de consórcios. Entretanto, esses assuntos carecem de uma reflexão mais abrangente, no que diz respeito aos aspectos arquivísticos. Da mesma forma, seriam interessantes um debate mais profundo e um exercício de perspectivação relacionado à prática de aplicação dos consórcios públicos aos arquivos, a fim de identificar se essa proposta é viável, ou não.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa iniciou em 2023, tendo como objetivo investigar se e como os consórcios intermunicipais podem atuar como arranjos institucionais possíveis para mitigar a ausência de institucionalidade arquivística nos municípios brasileiros. Para alcançar o objetivo geral, foram delineados três objetivos específicos.

O primeiro objetivo foi analisar a bibliografia relacionada a instituições arquivísticas públicas, institucionalidade arquivística e consórcios públicos. Para isso, foram realizadas leituras e fichamentos de materiais (legislação e trabalhos científicos) referentes aos arquivos, assim como relacionados aos consórcios públicos. Também se fez pesquisas em algumas bases científicas, como a Base de Dados em Ciência da Informação - BRAPCI, Base de Dados Arquivística - BDA, e Google Acadêmico, a fim de conseguir-se mais subsídios teóricos.

O segundo objetivo consistiu em investigar o que é um consórcio público, sua legislação e instrumentos que o oficializam. Deste modo, realizou-se uma análise detalhada da legislação de consórcios - Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007. A partir desses estudos, a legislação foi relacionada a textos referentes aos consórcios públicos. Da mesma forma, foram analisados sites de alguns consórcios existentes, a fim de compreender como se dá seu funcionamento. O principal material que serviu de base para entender e explicar as etapas necessárias para formação e manutenção de um consórcio público foi o Guia de consórcios públicos, ao passo que esse instrumento serviu como suporte fundamental para a compreensão dos consórcios públicos.

O terceiro objetivo compreendeu averiguar a possibilidade de o consórcio público ser aplicado aos arquivos. Diante disso, através da atividade de prospecção, buscou-se analisar as formas, vantagens e desafios de um consórcio público, bem como as etapas necessárias para sua execução, porém fazendo o exercício de relacionar com os aspectos arquivísticos (legislação e outros materiais de apoio), a fim de analisar possíveis formas de o consórcio público ser aplicado aos arquivos.

Os procedimentos metodológicos envolveram a pesquisa qualitativa, baseada em pesquisa documental. Da mesma forma, este trabalho também procurou analisar a legislação arquivística e de consórcios públicos, assim como trabalhos científicos relacionados a esses temas.

Importante salientar que o tema desta pesquisa surgiu devido a inquietações relacionadas à fragilidade da institucionalidade arquivística nos municípios brasileiros, bem como através de provocações relacionadas à possibilidade de diferentes arranjos institucionais para superar este contexto. Como destaca Santos, “é preciso desenhar possibilidades”<sup>7</sup>. E foi a partir destas reflexões que se chegou aos consórcios públicos.

Foram doze meses de estudos, muitas leituras envolvendo trabalhos acadêmicos sobre os temas e um profundo mergulho na legislação que concerne os consórcios e os arquivos, além da realização de cursos, e até de esboços prospectivos sobre como o modelo dos consórcios públicos poderia ser aplicado aos arquivos – e como poderia funcionar um arquivo público intermunicipal.

Acredito que esta pesquisa possui um longo caminho pela frente. Anseio muito para que esse tema possa chamar a atenção de mais investigadores e para que haja mais pesquisas sobre, como, por exemplo, investigar o prazo de duração do consórcio e o que pode acontecer quando seu contrato findar; estudar outras formas de celebração de consórcios voltados aos arquivos, voltados às bases de dados, aos sistemas de gestão de documentos, etc.; ponderar sobre a responsabilidade da administração pública, Conarq, etc., em relação ao consórcio; refletir sobre o Princípio da Territorialidade no âmbito dos consórcios públicos que tenham como objetivo – ou um de seus objetivos - os arquivos; considerar a possibilidade de construir uma matriz de requisitos facilitadores para formação de um consórcio que tenha como enfoque – ou um de seus enfoques – os arquivos. Também espero que esta investigação contribua para que a proposta possa ser levada adiante e que, algum dia, se tente operacionalizá-la. Suponho que, somente assim, seria possível identificar se essa pesquisa de fato foi efetiva em seus propósitos.

---

<sup>7</sup> Conversas com o Giro - Brasil: em busca de uma política nacional de arquivos [?] (2023). 1 vídeo (43:57). Realização: Giro da Arquivo: um instrumento de divulgação e popularização técnica, científica e cultural para a Arquivologia (Projeto UFSM 054442). Honório - Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas Arquivísticas, Universidade Federal de Santa Maria. Publicado pelo canal Giro da Arquivo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L0ClqyyrFEE&t=4534s>. Acesso em: 27 abr. 2024.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Elisa Kandratavicius; HENRICHS, Joanni Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais: como e para que cooperar?**. Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024. Brasília: CNM, 2020. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar\\_publicada.pdf](https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf). Acesso em: 29 abr. 2024.

ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: [https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/dicionrio\\_de\\_terminologia\\_arquivistica.pdf](https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/dicionrio_de_terminologia_arquivistica.pdf). Acesso em: 23 jul. 2024.

BATISTA, Sinoel [et al]. **O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos**. Guia de Consórcios Públicos. Caderno 2. v. 2, 1. ed. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. Disponível em: [https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Caderno\\_2\\_O\\_papel\\_dos\\_dirigentes\\_municipais\\_e\\_regionais\\_na\\_criacao\\_e\\_gestao\\_de\\_consortorios\\_publicos.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Caderno_2_O_papel_dos_dirigentes_municipais_e_regionais_na_criacao_e_gestao_de_consortorios_publicos.pdf). Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 01 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8159.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20nacional,privados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,elementos%20de%20prova%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20nacional,privados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,elementos%20de%20prova%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 26 out. 2024.

CALDAS, Eduardo de Lima; CHERUBINE, Marcela Belic. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: [https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA\\_ColecaoPPB\\_LVR\\_0003.pdf](https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA_ColecaoPPB_LVR_0003.pdf). Acesso em: 21 set. 2023. p. 55-70.

CALDERAN, Thanabi Bellenzier. **CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMÉSTICOS: UM ESTUDO DE CASO**. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento, Lajeado, 2013. Disponível em: <https://www.univates.br/bduserver/api/core/bitstreams/36460d12-921b-46d6-8b5b-9335a0d14d89/content>. Acesso em: 21 set. 2023.

CARVALHO, Juliana Loureiro Alvim. **Os arquivos municipais no contexto das políticas públicas arquivísticas das capitais dos estados do Brasil**. 2023. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFF-2\\_be30ce89db6bb0cf0b4bc6912640e9a3](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFF-2_be30ce89db6bb0cf0b4bc6912640e9a3). Acesso em: 21 nov. 2023.

CATTANI, Yan. Curso Consórcios Públicos Intermunicipais. 2021. Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Escola Virtual de Governo - EV.G. 2023. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/>. Acesso em: 21 set. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Avaliação do cenário de crise nos Municípios**. 2023. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023\\_Estudo\\_Crise\\_Municipios\\_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em: 18 jul. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estudo técnico. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros em 2023**. Brasília: Editora CNM. 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/5539>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). Resolução nº 27, de 16 de junho de 2008. **Dispõe sobre o dever do poder público de promover a gestão documental e a proteção especial aos documentos de arquivo, bem como a divulgação e disseminação das informações neles contidas**. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/resolucao-no-27-de-16-de-junho-de-2008#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20dever%20do,dissemina%C3%A7%C3%A3o%20das%20informa%C3%A7%C3%B5es%20neles%20contidas>. Acesso em: 01 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de->

conteudo/publicacoes/Cartilha\_criacao\_arquivos\_municipais.pdf. Acesso em: 30 abr. 2024.

**Conversas com o Giro** - Brasil: em busca de uma política nacional de arquivos [?] (2023). Realização: Giro da Arquivo: um instrumento de divulgação e popularização técnica, científica e cultural para a Arquivologia (Projeto UFSM 054442). Honório - Grupo de Pesquisas em Políticas Públicas Arquivísticas, Universidade Federal de Santa Maria. Publicado pelo canal Giro da Arquivo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L0ClqvyrFEE&t=4534s>. Acesso em: 27 abr. 2024

COUGO JUNIOR, Francisco Alcides. (2022). **SOBRE A INSTITUCIONALIDADE ARQUIVÍSTICA. OFFICINA** - Revista Da Associação De Arquivistas De São Paulo, 1(2). <https://doi.org/10.29327/263416.1.2-7>. Disponível em: <https://revista.arqsp.org.br/index.php/revista-da-associacao-de-arquivi/article/view/27>. Acesso em: 17 ago. 2023.

EASTWOOD, Terry; MACNEIL, Heather (org). **Correntes atuais do pensamento arquivístico**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: Possibilidades e desafios. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: [https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA\\_ColecaoPPB\\_LVR\\_0003.pdf](https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA_ColecaoPPB_LVR_0003.pdf). Acesso em: 21 set. 2023. p. 29-40.

GOMES, Domícia. **A gestão de documentos, os arquivos e o acesso à informação nos municípios fluminenses de médio porte**: diagnóstico e perspectivas para uma política pública municipal de arquivos. Niterói, 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/16634>. Acesso em: 21 nov. 2023.

INSTITUIÇÃO. *In*: MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. 2024. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/institui%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 01 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE estima população do país em 211,8 milhões de habitantes**. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28676-ibge-estima-populacao-do-pais-em-211-8-milhoes-de-habitantes>. Acesso em: 18 jul. 2024.

JARDIM, J. M. Governança arquivística: contornos para uma noção. **Acervo**, v. 31, n. 3, p. 31–45, 2018. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/987>. Acesso em: 14 ago. 2024.

JARDIM, José Maria. **Instituições Arquivísticas**: estrutura e organização; a situação dos arquivos estaduais. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, nº 21, 1986. Disponível em: <https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=reviphan&pagfis=7760>. Acesso em: 17 ago. 2023. p. 39-42.

KURTZ, Clara Marli. CRIAÇÃO DE ARQUIVOS PÚBLICOS MUNICIPAIS: políticas, legislação, estrutura física e recursos humanos. *In*: **PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DE ARQUIVOS PÚBLICOS MUNICIPAIS**. FAMURS. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos. Sistema de Arquivo do Estado. 2006. p. 6-15.

LACZYNSKI, Patrícia; ABRUCIO, Fernando L. Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: [https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA\\_ColecaoPPB\\_LVR\\_0003.pdf](https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA_ColecaoPPB_LVR_0003.pdf). Acesso em: 21 set. 2023. p. 71-80.

LIMA, Ana Paula Gil de. **Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde**. Cad. Saúde Pública 16 (4). Dez. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/jWHZPRpnJvpXpghpX4v83SJ/>. Acesso em: 26 out. 2023.

LUZ, Leslie Mari Alves da. **INSTITUCIONALIDADE ARQUIVÍSTICA: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE AS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/31347/TCC%20Leslie%20Mari%20Arq.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 abr. 2024.

MACHADO, Helena Corrêa; CAMARGO, Ana Maria de Almeida. **Como implantar arquivos públicos municipais**. Projeto Como Fazer, v. 3, 2.ed. São Paulo: Arquivo do Estado, 2000.

NAGEL, Rolf. **Dicionário de Termos Arquivísticos**. Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional. Centro de Educação, Ciência e Documentação Hans-Böckler-Str. Universidade Federal da Bahia. Escola de Biblioteconomia e Documentação Campus Universitário. Bonn e Salvador, 1991.

NEGRINI, Ricardo Augusto. **Os consórcios públicos no direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10112011-161301/pt-br.php>. Acesso em: 21 nov. 2023.

PAES, Marilena Leite. **Arquivo**: teoria e prática. 3.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PEREIRA, Fabiano. **Consórcios Públicos** | Direito Administrativo (2021). Publicado pelo canal Professor Fabiano Pereira. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gZ0R9CvRk14>. Acesso em: 27 abr. 2024.

PROTEGEER. **Roteiro para Implementação de Consórcios Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**. 2021. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/RoteiroparaImplementacaodeConsortoriosPublicosdeManejodeRSU\\_19.03.21.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/webinar/RoteiroparaImplementacaodeConsortoriosPublicosdeManejodeRSU_19.03.21.pdf). Acesso em: 15 abr. 2024.

RIBEIRO, José Mendes; COSTA, Nilson do Rosário. **REGIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE NO BRASIL: OS CONSÓRCIOS MUNICIPAIS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)**. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, nº 22, dez. 2000. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4020/6/PPP\\_n22\\_Regionalizacao.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4020/6/PPP_n22_Regionalizacao.pdf). Acesso em: 17 ago. 2023.

SANTOS, Lenir; ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; CARVALHO, Andre Bonifácio de; TERABE, Sandro. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: [https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA\\_ColecaoPPB\\_LVR\\_0003.pdf](https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA_ColecaoPPB_LVR_0003.pdf). Acesso em: 21 set. 2023. p. 103-121.

SCHELLENBERG, Theodore R. **Arquivos Modernos: Princípios e Técnicas**. 6.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA, Luiz Carlos da. **Desafios da implementação da política pública de arquivos: as funções arquivísticas e o acesso à informação na Prefeitura Municipal de Vitória, ES**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Programa de PósGraduação em Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/33628>. Acesso em: 21 nov. 2023.

SILVA, Welder Antônio. Rede e sistema de arquivos: propriedades, finalidades e qualidades distintas. *In*: SILVEIRA, Fabrício José Nascimento da; FROTA, Maria Guiomar da; MARQUES, Rodrigo Moreno (org). **Informação, mediação e cultura: teorias, métodos e pesquisas**. Belo Horizonte, MG : Letramento : PPGCI 2022. p. 185-210. Disponível em: <http://welder.eci.ufmg.br/publicacoes/>. Acesso em: 17 ago. 2023.

SOUZA, Renato Tarciso Barbosa de. **Gestão de Documentos no Brasil: uma visão a partir da situação da Administração Pública Federal**. 1.ed. – Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2023.

TANODI, Aurélio. **Revista Arquivo & Administração**. ENTREVISTA COM O DIRETOR DA ESCOLA DE ARQUIVISTAS DE CÓRDOBA. 1972. Disponível em: <http://koha.an.gov.br/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=dd293bbfd3cd1568a6da19d1f606b6ff>. Acesso em: 21 ago. 2023.

THESING, Nelson José; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; NUSKE, Mauro Alberto; GESSI, Nedisson Luis. **Organização Intermunicipal**: estudo de caso do Consórcio Público de Saúde na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, vol. 23, núm. 3, pp. 188-205, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5520/552060988008/html/>. Acesso em: 21 set. 2023.

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. *In*: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: [https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA\\_ColecaoPPB\\_LVR\\_0003.pdf](https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/FPA_ColecaoPPB_LVR_0003.pdf). Acesso em: 21 set. 2023. p. 15-28.

URRA, Monique Menezes. **Curso Ampliação da capacidade de investimentos do município**. 2021. Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Escola Virtual de Governo - EV.G. 2023. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/>. Acesso em: 21 set. 2023.