

# **Consórcios Intermunicipais na Gestão de Sistemas de Tecnologia da Informação: Estratégia para Reduzir Disfuncionalidades nas Atividades Meio de Órgãos Públicos no Brasil**

## **RESUMO**

Este estudo investigou o papel dos consórcios intermunicipais na contratação e gestão de sistemas de tecnologia da informação como estratégia para melhorar a eficiência dos órgãos públicos no Brasil. Utilizando uma abordagem quali-quantitativa, foram aplicados questionários e realizada análise documental em um consórcio público intermunicipal, destacando o Consórcio Intermunicipal para Inovação na Gestão Pública (CIGA) como exemplo eficaz de cooperação entre municípios para otimizar recursos e serviços públicos através da aquisição conjunta de sistemas de informação. Os consórcios não apenas reduzem custos e melhoram a qualidade dos serviços com sistemas padronizados, mas também promovem transparência na gestão pública e facilitam o compartilhamento de conhecimentos. Entretanto, desafios como dificuldades de comunicação, escassez de recursos humanos e financeiros, e resistência à mudança entre servidores públicos precisam ser superados para maximizar os benefícios da cooperação intermunicipal. Adicionalmente, o estudo propõe a expansão da experiência do CIGA a outros órgãos públicos no Brasil, visando unir esforços na implementação de sistemas estruturantes como um instrumento de cooperação e eficiência na gestão pública. Conclui-se que os consórcios intermunicipais, exemplificados pelo caso do CIGA, desempenham um papel crucial na modernização da gestão pública brasileira, especialmente na área de tecnologia da informação. Recomenda-se aos gestores públicos considerar a formação de consórcios como uma estratégia viável para promover a eficiência administrativa e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, apesar dos desafios enfrentados no processo de implementação e operação dessas iniciativas colaborativas.

Palavras-chave: Consórcio Intermunicipal. Gestão de Sistemas. Tecnologia da Informação

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

## **1 INTRODUÇÃO**

Consórcios intermunicipais na gestão de sistemas de tecnologia da informação representam uma abordagem estratégica e inovadora para enfrentar as disfuncionalidades frequentemente encontradas nas atividades meio dos órgãos públicos no Brasil. Em um contexto onde a eficiência administrativa é crucial para atender às demandas crescentes da sociedade, esses consórcios se destacam por promoverem economias de escala, reduzirem custos operacionais e otimizarem o uso de recursos públicos (Artar e Edil, 2024; Zancan, Passador e Passador, 2023).

Segundo Porta, Pereira e Araújo (2022) ao unir forças, municípios participantes de consórcios podem superar limitações individuais na gestão de tecnologia da informação, beneficiando-se da compartilhamento de conhecimentos e recursos

especializados. Essa colaboração facilita a implementação de sistemas integrados e padronizados, essenciais para melhorar a eficiência operacional e promover maior transparência na administração pública (Santos, 2020).

Além de proporcionar acesso a tecnologias avançadas que seriam financeiramente inviáveis para municípios menores isoladamente, os consórcios intermunicipais oferecem uma plataforma para o desenvolvimento de capacidades técnicas e gerenciais conjuntas. Isso não apenas fortalece a governança digital, mas também posiciona os órgãos públicos para melhor atender às expectativas da sociedade por serviços públicos mais eficazes e adaptados às necessidades locais (Artar e Edil, 2024; Porta, Pereira e Araújo, 2022).

Portanto, a adoção de consórcios intermunicipais na gestão de sistemas de TI emerge não apenas como uma resposta pragmática às disfuncionalidades administrativas, mas também como um passo significativo rumo à modernização e profissionalização da administração pública brasileira. A integração e cooperação entre municípios não só maximizam recursos escassos, mas também demonstram um compromisso com a eficiência, inovação e responsabilidade na entrega de serviços públicos essenciais (Mauss, Diehl e Bleil, 2015; Luque et al, 2008).

Nesse contexto, a importância da atividade-fim se destaca, uma vez que engloba as áreas prioritárias de atuação de cada município, como saúde, educação e infraestrutura, direcionando os esforços administrativos e os investimentos em tecnologia de informação para suportar diretamente essas funções vitais à comunidade local.

Dias (2023), traz a definição de atividades-fim ou atividades-meio para as empresas privadas, da qual pode-se extrair o conceito para os órgãos públicos. A atividade-fim é a que está diretamente relacionada ao objetivo da criação do órgão; ou seja, está relacionada ao tipo de produto ou serviço que aquela organização se presta a executar. Já a atividade-meio é importante para manter o órgão em operação, mas não está relacionada aos objetivos principais do órgão, nem ao produto ou serviço; é apenas acessória a ele.

Os municípios, no contexto público, têm competências definidas pela Constituição Federal (Brasil, 1988), abrangendo áreas como Legislativa, Tributária, Financeira, Administrativa e Políticas Públicas Municipais, que constituem suas atividades-fim. Para fornecer serviços essenciais como saúde, educação e obras públicas, é necessário implementar Sistemas de Informação (SI).

Reis (2024) destaca que os Sistemas de Informação são cruciais para a gestão, permitindo o armazenamento, processamento e análise de dados para decisões eficazes. Rainer (2015) define SI como sistemas formais usados para coletar, processar, armazenar e disseminar dados, podendo ser computadorizados ou manuais, com o objetivo de gerar informações para suprir necessidades específicas.

A implementação de SI requer Tecnologia da Informação (TI), conjunto de recursos tecnológicos para geração e uso de informações (Cosker, 2024). A TI facilita diversas tarefas de processamento de informações, melhorando sua qualidade e disponibilidade para benefício das organizações, colaboradores, órgãos de controle e sociedade em geral (Oliveira, Loebens e Schultz, 2004).

Para os órgãos públicos, o uso de TI por meio de SI é essencial para oferecer serviços aos cidadãos. Um exemplo é o SIAFIC (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle), utilizado pelo Executivo, Legislativo, Judiciário e órgãos de cada ente, com base de dados compartilhada e integrado a sistemas estruturantes como gestão de pessoas e patrimônio (Brasil, 2023).

Observa-se que o SIAFIC é um sistema-fim, focado em Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, enquanto sistemas-meio incluem gestão de pessoas, patrimônio, controle de estoque, entre outros (Brasil, 2023). A falta de compartilhamento ou cooperação no desenvolvimento de sistemas resulta em custos duplicados para a população, evidenciando a necessidade de maior economia e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Com base no exposto, questiona-se: Como os consórcios intermunicipais na gestão de sistemas de tecnologia da informação podem contribuir para reduzir as disfuncionalidades nas atividades meio dos órgãos públicos no Brasil, promovendo eficiência, economia de recursos e melhoria na entrega de serviços públicos essenciais? Fins responder a esta problemática se adotou como objetivo investigar e analisar o papel dos consórcios intermunicipais na contratação e gestão de sistemas de tecnologia da informação como uma estratégia para mitigar disfuncionalidades nas atividades meio dos órgãos públicos no Brasil.

Esta pesquisa se justifica pela necessidade premente de melhorar a eficiência administrativa dos órgãos públicos no Brasil, especialmente nas atividades meio, onde há frequentes desafios relacionados à gestão de recursos e à entrega de serviços públicos eficientes.

A abordagem de consórcios intermunicipais na gestão de sistemas de tecnologia da informação surge como uma estratégia promissora para enfrentar esses desafios, pois permite o compartilhamento de recursos e infraestrutura entre municípios.

Ao investigar como essa cooperação pode reduzir duplicações de esforços e custos, a pesquisa visa não apenas melhorar a gestão administrativa, mas também otimizar a utilização dos recursos públicos, direcionando-os de maneira mais eficaz para áreas prioritárias como saúde, educação e infraestrutura.

A relevância desta pesquisa é multifacetada. Primeiramente, os resultados esperados podem impactar positivamente a gestão pública, influenciando a formulação de políticas que promovam a eficiência e a economia de recursos nos órgãos públicos.

Além disso, ao facilitar uma melhor qualidade na entrega de serviços públicos através da integração de sistemas de informação, a pesquisa contribui para a modernização administrativa do país, promovendo práticas inovadoras que podem ser replicadas em diferentes contextos municipais.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa pode enriquecer o conhecimento sobre gestão de tecnologia da informação na administração pública, oferecendo informações valiosas para estudos futuros e desenvolvimentos teóricos na área.

Por fim, a valorização da cooperação intermunicipal destacada pela pesquisa fortalece a importância da colaboração institucional como um meio eficaz de enfrentar desafios comuns e alcançar objetivos compartilhados de desenvolvimento socioeconômico e melhor qualidade de vida para a população.

## **2 A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA E SUA CONTRATAÇÃO**

A Lei Federal nº 14.129/2021 (Brasil, 2021), também conhecida como Lei do Governo Digital, entrou em vigor em agosto de 2021 com o objetivo de modernizar a relação entre o Estado e o cidadão. Através da transformação digital da administração pública, a lei busca tornar os serviços públicos mais acessíveis, eficientes e transparentes.

Os principais pontos da Lei do Governo Digital incluem a desburocratização, a modernização através da adoção de ferramentas digitais, o fortalecimento da relação com o cidadão, a disponibilização de serviços digitais acessíveis, a interoperabilidade de sistemas, a promoção de dados abertos, a participação social, o apoio aos entes federados, a definição de direitos dos usuários, a implementação de plataformas de governo digital e a adesão à Estratégia Nacional de Governo Digital.

A Lei do Governo Digital representa um passo importante na modernização do Estado brasileiro e na construção de uma relação mais eficiente e transparente entre o poder público e o cidadão. Através da implementação de seus princípios e diretrizes, espera-se que a lei contribua para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

Todos os serviços públicos estão sendo disponibilizados pelo meio digital e para isso faz-se uso dos Sistemas de Informação (SI) através da Tecnologia da Informação (TI). No entanto, os gestores públicos nem sempre têm se atentado para a possibilidade de compartilhamento desses serviços entre diferentes municípios, órgãos ou poderes. Exemplos incluem o Sistema de tramitação de processos, Sistema de Gestão de Pessoas, entre outros.

No tocante ao Sistema de tramitação de processos, é importante ressaltar que todos os órgãos públicos precisam adotar um sistema adequado. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), é um exemplo consolidado que facilita o acompanhamento dos processos administrativos, seguindo o mesmo padrão dos processos judiciais.

Quanto ao Sistema de Gestão de Pessoas, todos os órgãos públicos necessitam gerir seus recursos humanos conforme seus planos de cargos e estatutos (Autor, ano). Um sistema único e parametrizável poderia beneficiar todos os órgãos públicos.

Outro exemplo é o Sistema de Gestão de Compras, como o Compras.gov.br, disponível para órgãos e entidades públicos de todas as esferas, que facilita a adesão à Lei n.º 14.133 de 1º de abril de 2021 e ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Além disso, o e-Cidade destina-se a integrar a gestão dos municípios brasileiros, abrangendo módulos como Educação, Saúde, Financeiro, Patrimonial, Cidadão, Gestor, Recursos Humanos, BI e Geoprocessamento (Autor, ano). Juntamente com esses sistemas de informação, existem o Sistema de Gestão de Frotas, Sistema de Gestão Escolar, Sistema de Gestão de Estoques, entre outros, demonstrando as diversas oportunidades para os gestores públicos potencializarem o uso dos recursos públicos destinados ao desenvolvimento de sistemas de informação.

Para embasar esta pesquisa, é relevante mencionar três principais fontes de boas práticas em Contratações de Tecnologia da Informação (CTI):

- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (Brasília: TCU, 2012).
- Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação (Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, 2022).
- Sítio do Governo Digital (SGD), que dispõe de toda legislação federal sobre a Contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) (Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital, 2023).

Além disso, a Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 (Brasil. Ministério da Economia, 2023), aplicada aos processos instruídos à luz da Lei nº 14.133, de 2021 (Brasil, 2021), orienta os gestores públicos na definição de estratégias para a contratação de sistemas de TI, com destaque para a vedação do uso de serviços contratados para o desenvolvimento de softwares de atividades de área meio pelo Governo Federal.

Oliveira et al. (2024) abordaram as principais boas práticas em contratações de tecnologia da informação (TI), essenciais para os gestores públicos ao planejarem suas contratações, incluindo modelos para software e serviços de computação em nuvem, gestão de estações de trabalho, desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, outsourcing de impressão, operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC, além de catálogos padronizados para licenciamento de software. Essas práticas visam melhorar a eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e sustentabilidade das contratações públicas em TI, oferecendo inúmeros benefícios aos gestores públicos.

Ao adotarem tais práticas, os gestores podem aproveitar o ganho de escala e eficiência na formalização de instrumentos de cooperação pública no Brasil, que são diversos e visam promover a colaboração entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e entidades privadas para o desenvolvimento de ações conjuntas de interesse público. Pode-se destacar os principais instrumentos:

- Consórcios Públicos - Lei de Consórcios (Lei nº 11.107/2005): são entidades jurídicas de direito público formadas pela união de dois ou mais entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com o objetivo de gerenciar e executar ações públicas de interesse comum.

- Convênios - Decreto-Lei nº 200/1967: no âmbito do Decreto-Lei nº 200/1967, são instrumentos jurídicos que formalizam a colaboração entre entes da Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades autárquicas e fundacionais) para a realização de objetivos de interesse comum.

- Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) - Decreto nº 7.724/2012: são instrumentos jurídicos que formalizam a colaboração entre entes públicos e privados, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento de atividades de interesse comum.

- Termos de Fomento e de Colaboração: são instrumentos jurídicos que formalizam a parceria entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para a execução de ações de interesse público.

- Termos de Parceria: são instrumentos jurídicos que formalizam a colaboração entre duas ou mais partes para a realização de um objetivo comum, podendo ser utilizados por entidades públicas, entidades privadas ou pessoas físicas.

Alguns gestores públicos têm reconhecido os benefícios de ganho de escala que as contratações de Tecnologia da Informação (TI) podem trazer ao formalizar instrumentos de cooperação. Um exemplo de sucesso é o Consórcio de Inovação na Gestão Pública (CIGA, 2024), que utiliza TI para melhorar a gestão pública. Seu objetivo é realizar a gestão associada de serviços públicos, desenvolvendo soluções para o aprimoramento da gestão de prefeituras, câmaras e outras entidades através de soluções tecnológicas. Isso resulta em economia de recursos públicos, melhoria dos serviços de tecnologia, promoção da gestão municipal, transparência nos processos e compartilhamento de informações.

O Consórcio Intermunicipal para Inovação na Gestão Pública (CIGA) desenvolveu uma variedade de soluções abrangentes para melhorar a gestão pública entre os municípios participantes. Entre elas estão o e-CIGA, que facilita processos e documentos eletrônicos com assinatura e arquivamento digital; o CIGA SIMPLES,

oferecendo relatórios personalizados para acesso facilitado a informações sobre arrecadação, inadimplência e indícios de sonegação; o CIGA CIM, um sistema de integração para processos de abertura e alteração de empresas; o CIGA DIÁRIO, que garante transparência por meio da divulgação online de atos administrativos; o CIGA EDUCAÇÃO, com iniciativas tecnológicas para apoiar a educação municipal; o CIGA GEO, sistema de informações georreferenciadas para gerenciar cadastros técnicos multifinalitários; o CIGA NOTA, para gerenciamento de notas fiscais eletrônicas de serviços; o CIGA SINFAT, acompanhamento do licenciamento ambiental municipal; o CIGA CÂMARA, portal exclusivo para o legislativo municipal; o CIGA COLETOR, integração simplificada de dados municipais; BOAS PRÁTICAS, sistema gratuito para compartilhamento de práticas municipais; CIGA OBRAS, para planejamento e gestão de obras municipais; e MAPAS CULTURAIS, plataforma colaborativa para gestão cultural e mapeamento de atividades.

Atualmente, o consórcio conta com 342 municípios consorciados e aproximadamente vinte e dois milhões de habitantes atendidos em diversas unidades da federação, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1

**Quantidade de municípios consorciados por estado**

Unidade da Federação	Quantidade de Municípios consorciados
Acre	1
Bahia	19
Ceará	1
Espírito Santo	1
Goiás	1
Maranhão	2
Mato Grosso do Sul	2
Paraíba	1
Pernambuco	3
Paraná	5
Rio de Janeiro	2
Rio Grande do Norte	1
Rondônia	1
Rio Grande do Sul	7
Santa Catarina	295
São Paulo	1
<b>Total</b>	<b>342</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (janeiro/2024)

A Tabela 1 apresenta a distribuição da quantidade de municípios consorciados por estado no Brasil, totalizando 342 municípios participantes. Santa Catarina se destaca com o maior número de municípios consorciados, com 295 no total, seguido por Rio Grande do Sul com 7 municípios. Estados como Bahia, Paraná e Pernambuco também possuem um número significativo de municípios participantes, demonstrando uma variedade na adesão a consórcios intermunicipais pelo país. Essa distribuição reflete a diversidade regional e a iniciativa de cooperação entre municípios para otimização de recursos e melhoria na gestão pública local.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada teve caráter descritivo, adotando uma abordagem metodológica que combinou elementos quantitativos e qualitativos por meio de questionários. O estudo de caso focou nos municípios que haviam aderido ao

consórcio CIGA em diferentes unidades da federação, avaliando diversos aspectos como informações sobre a entidade consorciada, nível de satisfação com o consórcio, atendimento às expectativas, participação das entidades, motivos principais para adesão, gestão, transparência e accountability.

O questionário aplicado continha questões objetivas e subjetivas que exploraram os benefícios obtidos com a adesão ao consórcio público. Utilizou-se o formulário do Google Forms para a aplicação, enviado através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) ou, na ausência deste, pela ouvidoria municipal.

Após a conclusão da coleta e preenchimento dos questionários, os dados foram formatados e consolidados. Foram realizados cálculos para determinar o tamanho da amostra, percentuais de respostas, erros amostrais e outras estatísticas relevantes para validar as informações coletadas dos municípios consorciados.

O questionário continha as seguintes informações: Nome da entidade; Responsável pelo preenchimento; Cargo/função; Telefone; e, E-mail. Além destas informações foram abordadas as seguintes questões:

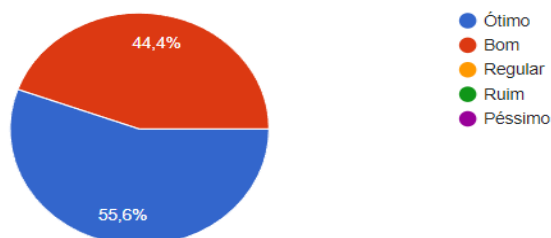
- a) De modo geral, como você avalia o nível de satisfação da sua entidade com o consórcio?
- b) Quais os principais motivos que fundamentam sua avaliação?
- c) Em sua opinião, o consórcio tem atendido às expectativas da sua entidade?
- d) Caso a resposta não seja “Sim, totalmente”, quais aspectos o consórcio precisa melhorar para atender às suas expectativas?
- e) Como você avalia o nível de participação da sua entidade nas atividades do consórcio?
- f) Quais os principais motivos que influenciam o nível de participação da sua entidade nas atividades do consórcio?
- g) Quais sugestões você tem para aumentar a participação das entidades consorciadas nas atividades do consórcio?
- h) O que levou sua entidade a optar por se consorciar?
- i) Como você avalia a gestão do consórcio?
- j) Quais os principais pontos fortes da gestão do consórcio?
- k) Quais os principais pontos que precisam ser melhorados na gestão do consórcio?
- l) Como você avalia o nível de transparência e accountability do consórcio?
- m) Quais os principais mecanismos utilizados pelo consórcio para garantir a transparência e accountability?
- n) Quais sugestões você tem para melhorar a transparência e accountability do consórcio?

A amostra incluiu 30 entidades consorciadas dos 342 totais, selecionadas estrategicamente. Todos os estados que tinham até três entidades consorciadas foram integralmente incluídos na amostra. Nos estados com mais de três entidades consorciadas, foi selecionada uma amostra representativa composta pelo primeiro, um do meio e um mais recente a aderir ao consórcio, buscando obter um perfil abrangente dos consorciados. Apesar das tentativas de coleta, apenas dez entidades consorciadas responderam à pesquisa, cujos resultados serão apresentados no próximo tópico.

#### **4 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA GESTÃO DE SISTEMAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

Os consórcios intermunicipais têm se mostrado uma estratégia eficaz na gestão de sistemas de tecnologia da informação (TI), proporcionando uma solução colaborativa para os desafios enfrentados por municípios, especialmente os de menor porte. Através da formação desses consórcios, as prefeituras podem compartilhar recursos tecnológicos, financeiros e humanos, promovendo a implementação de sistemas integrados que melhoram a eficiência administrativa, a transparência e a prestação de serviços públicos.

Além disso, essa cooperação permite a padronização de processos, a redução de custos operacionais e a facilitação da troca de informações e boas práticas entre os municípios participantes. Com a gestão conjunta de TI, os consórcios intermunicipais conseguem superar limitações individuais e criar um ambiente mais robusto e seguro para o desenvolvimento tecnológico local, atendendo melhor às necessidades da população e potencializando o desenvolvimento regional. A seguir, a Figura 1 evidencia os resultados quanto ao nível de satisfação com o consórcio.



**Figura 1 – Nível de satisfação com o consórcio**

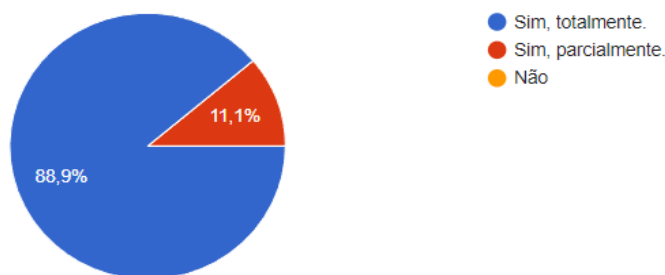
Fonte: Elaborado pelo autores (2024)

A Figura 1 revela um cenário extremamente positivo quanto ao nível de satisfação dos participantes com o consórcio. Com 55,6% dos respondentes classificando a satisfação como "Ótimo" e os restantes 44,4% avaliando como "Bom", observa-se que a totalidade dos participantes tem uma visão favorável do consórcio. É notável a ausência de avaliações "Regular", "Ruim" e "Péssimo", o que indica que não há registros de insatisfação ou críticas significativas.

Esse resultado sugere que o consórcio está atendendo ou até superando as expectativas dos seus membros, refletindo uma gestão eficiente e eficaz. A unanimidade na satisfação, dividida entre "Ótimo" e "Bom", demonstra um elevado grau de aprovação e confiança nas atividades e serviços prestados pelo consórcio, destacando seus pontos fortes e contribuindo para a continuidade e potencial expansão de suas iniciativas.

Na amostra de 30 entidades consorciadas que responderam, nas questões abertas, onde os entrevistados inseriram suas respostas para expressar suas opiniões, a tabulação para a pergunta "Quais foram os principais motivos que fundamentaram sua avaliação?" revelou os seguintes resultados: facilidade de contratação, confiabilidade e suporte, qualidade da informação, acessibilidade da informação, gestão municipal, satisfação do usuário, eficiência e atendimento ao cliente foram identificados como os principais motivos.

Quanto ao atendimento das expectativas com o consórcio, 11,1% respondentes indicou que o consórcio atende parcialmente, devido ao nível insatisfatório de cruzamento de dados coletados e disponibilizados. Para os outros 88,9% dos respondentes, o consórcio atende totalmente, conforme mostra o gráfico a seguir:



**Figura 2 – Atendimento das expectativas com o consórcio**

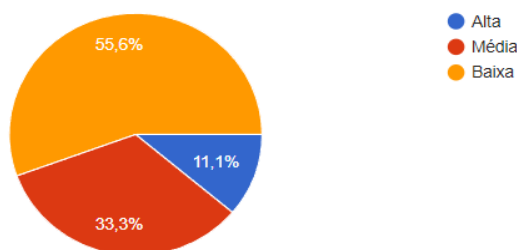
Fonte: Elaborado pelo autores (2024)

Para a questão "Quais os principais motivos que influenciam o nível de participação da sua entidade nas atividades do consórcio?", observamos que a tabulação destacou que a localização do consórcio é um fator que dificulta a participação dos municípios consorciados.

Por outro lado, na questão "O que levou sua entidade a optar por se consorciar?", o objetivo foi identificar os motivos principais para a formação do consórcio. A tabulação revelou que variedade de serviços, preço competitivo, ferramenta específica, acesso à informação, adequação legal, economia de recursos e melhoria nos serviços de tecnologia foram os principais motivos que motivaram os municípios a se consorciarem.

Essas informações destacam tanto os desafios enfrentados quanto os benefícios percebidos pelos municípios participantes do consórcio, oferecendo insights importantes para a gestão e o desenvolvimento contínuo dessas iniciativas colaborativas.

Com relação à participação das entidades consorciadas no consórcio, os dados mostram que 55,6% dos respondentes indicaram uma participação baixa, enquanto 33,3% responderam que é média. Apenas 1 respondente indicou que a participação é alta, conforme ilustrado no gráfico a seguir:



**Figura 3 – Participação das entidades consorciadas com o consórcio**

Fonte: Elaborado pelo autores (2024)

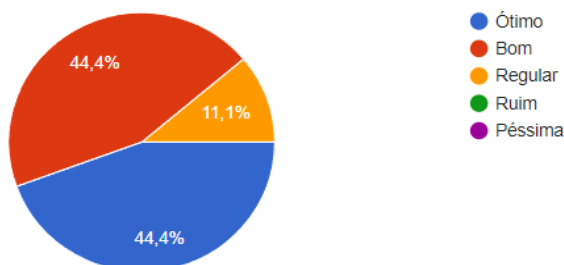
Para a questão "Quais os principais motivos que influenciam o nível de participação da sua entidade nas atividades do consórcio?", foi observado que a localização do consórcio é um fator que dificulta a participação dos municípios consorciados.

Por outro lado, na questão "O que levou sua entidade a optar por se consorciar?", buscou-se identificar os motivos principais para a formação do consórcio. Os principais motivos identificados foram: variedade de serviços, preço competitivo, ferramenta específica, acesso à informação, adequação legal, economia de recursos e melhoria nos serviços de tecnologia.

Essas informações fornecem uma visão clara dos desafios e benefícios

percebidos pelas entidades consorciadas, destacando aspectos cruciais para a gestão e o sucesso contínuo do consórcio.

Com relação à gestão do consórcio, 44,4% respondentes indicaram que é ótima, enquanto 44,4% responderam que é boa e apenas 1 respondeu que é regular, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

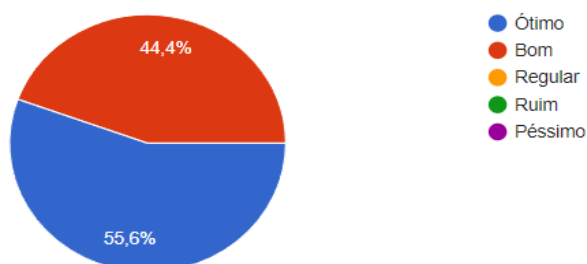


**Figura 4 – Gestão do Consórcio**  
Fonte: Elaborado pelo autores (2024)

Na Figura 5 a seguir, traz informações sobre a transparência e accountability que são fundamentais para a eficácia e legitimidade de qualquer consórcio, especialmente aqueles envolvendo múltiplos municípios. A transparência refere-se à clareza e acessibilidade das informações sobre as operações, decisões e recursos do consórcio. Isso inclui divulgar detalhes financeiros, processos decisórios, e resultados alcançados de forma aberta e compreensível para todas as partes interessadas, como os próprios municípios consorciados e a população em geral.

Por outro lado, accountability se refere à responsabilização e à prestação de contas das ações do consórcio. Isso envolve não apenas a transparência na divulgação de informações, mas também a responsabilidade por decisões tomadas e pela eficiência na gestão dos recursos públicos. Mecanismos eficazes de accountability no consórcio garantem que as partes envolvidas possam monitorar as atividades, questionar decisões quando necessário e garantir que os objetivos acordados sejam alcançados de maneira ética e eficiente.

Para promover a transparência e accountability, os consórcios frequentemente adotam práticas como auditorias regulares, relatórios públicos, consultas abertas à comunidade e envolvimento ativo dos membros nas decisões importantes. Essas medidas não apenas fortalecem a confiança entre os participantes do consórcio e o público, mas também ajudam a assegurar que os recursos e esforços sejam direcionados de maneira eficaz para atender às necessidades e expectativas dos envolvidos.



**Figura 5 – Transparência e *accountability* do consórcio.**  
Fonte: Elaborado pelo autores (2024)

Com relação à transparência e accountability do consórcio, 55,6% dos respondentes indicaram que é ótima, enquanto 44,4% consideraram-na boa,

revelando que a maioria dos respondentes avaliou positivamente esses aspectos. É importante destacar que os resultados indicam uma avaliação geral positiva, demonstrando que a maioria dos participantes percebeu a transparência e accountability do consórcio de maneira favorável.

Na análise dos resultados da pesquisa realizada, identificaram-se limitações nos dados que poderiam ou não permitir a resposta às questões propostas. Durante esse processo, surgiram novas questões que possibilitaram o uso da dialética, confrontando conceitos considerados "verdades" com outras realidades e teorias, para elaborar conclusões com base nas observações e percepções obtidas ao longo da pesquisa.

Após várias tentativas de contato com os municípios não respondentes, constatou-se a dificuldade que muitos enfrentam para manter um serviço de informação ao cidadão ativo e funcional, mesmo após mais de 12 anos da promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Muitos municípios nem sequer haviam acessado a ferramenta antes do nosso contato telefônico, que ocorreu após o prazo legal de resposta ter expirado.

Alguns dificultaram ao máximo o simples preenchimento do questionário, solicitando diversas informações e documentos para justificar a necessidade de responder ao questionário, e mesmo após todas as informações fornecidas, muitos não responderam.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo propõe investigar e analisar o papel dos consórcios intermunicipais na contratação e gestão de sistemas de tecnologia da informação como uma estratégia para mitigar disfuncionalidades nas atividades meio dos órgãos públicos no Brasil.

O estudo apresentou o Consórcio Intermunicipal para Inovação na Gestão Pública (CIGA) como um exemplo bem-sucedido de como a cooperação entre municípios pode otimizar recursos e melhorar a qualidade dos serviços públicos através da aquisição conjunta de sistemas de informação. A criação de um consórcio permite aos municípios diversas vantagens. Primeiramente, é possível reduzir custos ao dividir os custos de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação, o que resulta em uma significativa economia de recursos.

Além disso, sistemas de informação padronizados e de alta qualidade melhoram a eficiência da administração pública e a oferta de serviços aos cidadãos, aumentando assim a qualidade dos serviços prestados. Outro benefício relevante é a promoção de transparência e accountability na gestão pública, uma vez que o uso compartilhado de sistemas de informação facilita o controle social e aumenta a transparência das atividades administrativas.

Adicionalmente, os municípios consorciados podem compartilhar conhecimentos e experiências, o que frequentemente resulta na adoção de melhores práticas de gestão pública. Contudo, apesar dos benefícios evidentes da cooperação intermunicipal, o estudo identificou alguns desafios a serem superados. Dentre eles estão as dificuldades de comunicação e coordenação entre municípios com diferentes culturas organizacionais e níveis tecnológicos, o que pode impactar a eficácia e a harmonia do consórcio.

Além disso, a escassez de recursos humanos e financeiros em alguns municípios pode limitar sua capacidade de participação efetiva em consórcios. Por fim, a resistência à mudança por parte de alguns servidores públicos diante da adoção de novos sistemas de informação também representa um desafio significativo a ser

enfrentado na implementação e manutenção de consórcios intermunicipais.

Recomenda-se aos gestores públicos considerar a formação de consórcios intermunicipais para otimizar recursos e melhorar a qualidade dos serviços públicos. É também fundamental que os governos federal e estadual ofereçam apoio técnico e financeiro aos municípios interessados em participar de consórcios.

A aquisição conjunta de sistemas de informação através de consórcios intermunicipais é uma estratégia promissora para modernizar a gestão pública no Brasil. Com planejamento adequado, superação dos desafios e apoio governamental, os consórcios intermunicipais podem contribuir significativamente para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Além disso, o estudo contribui ao propor a aplicação da experiência do CIGA a outros órgãos públicos no Brasil, visando unir esforços na alocação de desenvolvimento de sistemas estruturantes como um instrumento de cooperação e eficiência na gestão pública.

Os resultados do estudo de caso específico do CIGA podem ser aplicáveis a outros municípios brasileiros. É importante ressaltar que este estudo baseou-se em pesquisas e dados disponíveis até o momento de sua escrita. Novos dados e pesquisas futuras podem resultar em diferentes conclusões. Considera-se também que, devido ao número limitado de municípios respondentes, os dados coletados pelo questionário podem estar sujeitos a vieses.

Como sugestões para pesquisas futuras, recomenda-se realizar estudos com um número maior de municípios consorciados, utilizar métodos qualitativos para aprofundar a compreensão das motivações e desafios enfrentados pelos municípios consorciados, e analisar os fatores que influenciam o sucesso da cooperação intermunicipal em diferentes contextos.

## REFERÊNCIAS

ARTAR, M., & ERDIL, O. (2024). How does satisfaction with interpersonal communication impact job satisfaction in the case of teleworkers? The role of IT awareness and creative performance. *Revista de Administração de Empresas*, 64(3), 1-26.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

Brasil. (s.d.). *Conheça as cidades e estados do Brasil*. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html#:~:text=Trata%2Dse%20do%20reprocessamento%20anual,do%20recebimento%20das%20atualiza%C3%A7%C3%B5es%20territoriais>

Brasil. (2023). *SIAFIC*. Recuperado de [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=39304#:~:text=O%20Siafic%20%C3%A9%20o%20Sistema,\(gest%C3%A3o%20de%20pessoas%2C%20patrim%C3%B4nio%2C](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=39304#:~:text=O%20Siafic%20%C3%A9%20o%20Sistema,(gest%C3%A3o%20de%20pessoas%2C%20patrim%C3%B4nio%2C)

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2017). *Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (Versão 3.0)*. Brasília: MPDG. Recuperado de <https://www.gov.br/economia/pt->

br/assuntos/drei/consultas-publicas/consultas-encerradas/2018/arquivos/guia-de-boas-praticas-em-contratao-de-solues-de-tecnologia-da-informao.pdf

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2012). *Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação* (Versão 1.0). Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU). Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B22132B79D2>

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital. (2023). *Contratações*. Recuperado de <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes>

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital. (2022). *Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022*. Recuperado de <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-94-de-23-de-dezembro-de-2022>

Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021.

Brasil. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. (s.d.). *A inovação em gestão pública*. Recuperado de [https://memoria.trf4.jus.br/memoria/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=1271](https://memoria.trf4.jus.br/memoria/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1271)

Brasil. (2021). *Lei nº 14.129, de 21 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, ano 200, v. 60, n. 1, p. 3, 30 mar. 2021.

CIGA. (s.d.). *Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental do Cinturão Verde de Goiânia*. Recuperado de <https://consorciociga.gov.br/>

COSKER, G. (s.d.). *What Is Information Technology? A Beginner's Guide to the World of IT*. Recuperado de <https://www.rasmussen.edu/degrees/technology/blog/what-is-information-technology/>

Dias, M. S. (2023). Acerca da dicotomia atividade-fim e atividade-meio e suas implicações na licitude da terceirização trabalhista. *Revista de Direito Administrativo*, 250(3), 100-120.

Luque, C. A., Cruz, H. N., Amaral, C. M., Bender, S., & Santos, P. M. (2008). O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 59(3), 309-331.

Mauss, C. V., Diehl, C. A., & Bleil, C. (2015). A gestão de custos como instrumento da eficiência pública no Brasil e em outros países. *Revista Eletrônica de Administração e Turismo*, 6(3), 595-609.

Oliveira, C., Loebens, G. E., Schultz, M. L. (2004). Sintetizando a gestão estratégica e a tecnologia da informação: um novo conceito de organização competitiva. In *Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia (SEGET)*, 4(1), 1-10.

Oliveira, J. A. A. de, Almeida, O. A. de, Braga, T. M. (2024). *Estudo da possibilidade de aplicação das boas práticas em contratações de tecnologia da informação por municípios de pequeno porte ou sem equipe de tecnologia da informação: um olhar sobre a jurisprudência do Estado de Mato Grosso do Sul. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo da Administração Pública) - Faculdade INSTED, Campo Grande, MS.*

Porta, R. H., Pereira, J. R. P., & Araújo, D. G. (2022). Desafios e perspectivas para a centralização das contratações públicas no governo do Estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, 73, 49-76.

Reis, P. F. dos. (2024). *A importância dos sistemas de informações no planejamento estratégico de pequenas e médias empresas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS.*

Rainer, L. K., & Casey, G. C. (2015). *Introdução a Sistemas de Informação*. São Paulo: LTC.

Santos, A. F. G. (2020). Análise dos Sistemas Integrados de Gestão da UFRN sob a perspectiva da Nova Gestão Pública. *NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia*, 10(1), 1-13.

Zancan, C., Passador, J. L., & Passador, C. S. (2023). Modelos de inteligência artificial na gestão de consórcios intermunicipais brasileiros. *Gestão e Desenvolvimento*, 20(2), 80-123.