

Consórcios Públicos Intermunicipais, no âmbito do SUS Aspectos Básicos



Brasília
2014

Documento elaborado no âmbito da Cooperação Ministério da Saúde e
Organização Pan Americana de Saúde

Elaboração: Valéria Alpino Bigonha Salgado (consultora contratada)

Ano 2014

Consórcios Públicos Intermunicipais, no âmbito do SUS Aspectos Básicos

2014



Sumário

Sumário	4
Apresentação.....	8
Capítulo 1. Opções para a ação federativa cooperada....	1
1.1. Fundação Estatal Interfederativa: o caso da Fundação Estatal Saúde da Família	2
1.2. Consórcios administrativos	2
1.3. Os Consórcios Públicos na forma da Lei nº 11.107, de 2005.	3
Capítulo 2. O Contrato de Consórcio	4
2.1. O que é “contrato de consórcio”	4
2.2. Signatários do contrato de consórcio.....	4
2.3. Objetivos do contrato de consórcio, na área da saúde pública	5
2.4. Área de abrangência do contrato de consórcio.	6
2.5. Conteúdo essencial do contrato de consórcio ...	7
2.6. O Protocolo de Intenções.....	5
A ratificação do protocolo de intenções produz duas consequências jurídicas: (a) a sua conversão em contrato de consórcio; e a criação da entidade consorcial (denominada consórcio público).	
	6
A entidade consorcial pode ser constituída com personalidade jurídica de Direito Público sendo, neste caso, criada diretamente pela lei de ratificação. Pode, ainda, ser personalizada como de Direito Privado. Nesse caso, a lei de ratificação do contrato de consórcio autoriza os Poderes Executivos dos Entes consorciados a criarem a entidade, com base nos ritos do Código Civil, ou seja, a inscrição de seu estatuto no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.....	
	6
2.7. Exclusão de ente federativo do contrato de consórcio	1
2.8. Alteração e extinção do contrato de consórcio .	2
Capítulo 3. Assembleia Geral do Contrato de Consórcio	3
3.1. Composição da Assembleia Geral	3
3.2. Competências da Assembleia Geral	4
Capítulo 4. Personalidade jurídica e estatuto do consórcio público	5

4.1.	Personalidade jurídica	5
4.2.	Instituidores do consórcio público	7
4.3.	Associação Pública – o consórcio público de direito público	7
4.3.1.	Definição e área de atuação.....	7
4.3.2.	A associação pública na área da saúde.	8
4.3.3.	Consórcio público de direito privado	8
4.3.4.	Finalidade e competências do consórcio público	10
4.3.5.	Fontes de financiamento do consórcio público	10
4.3.6.	Estatuto do consórcio público	11
4.3.7.	Vinculação com a Administração Pública	12
4.4.	Sistema de governança do consórcio público .	12
4.5.	Controle interno e externo.....	14
4.6.	Assessoria jurídica	15
4.7.	Falência e penhorabilidade	15
4.8.	Imunidade tributária e previdenciária	15
4.9.	Transparência e publicidade dos atos do consórcio público	15
Capítulo 5.	Regime Jurídico do Consórcio Público	17
5.1.	Regime de pessoal	17
5.1.1.	Cessão de pessoal.....	18
5.1.2.	Contratados por tempo determinado	19
5.1.3.	Criação de empregos públicos	19
5.1.4.	Teto remuneratório	19
5.1.5.	Limite de despesa de pessoal	20
5.1.6.	Demais disposições sobre pessoal	20
5.2.	Regime de compras e contratos:	20
5.3.	Regime financeiro e contábil	21

5.4.	Regime patrimonial.....	21
5.5.	Dos convênios celebrados pelo consórcio público com a União	22
Capítulo 6.	Financiamento do consórcio público: o contrato de rateio	23
6.1.	Definição	23
6.2.	Contrato de rateio como instrumento jurídico da relação de dependência	23
6.3.	Objeto do contrato de rateio	25
6.4.	Cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato de rateio	26
6.5.	A Lei Complementar nº 141, de 2012 e os consórcios públicos	27
Capítulo 7.	Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil	29
7.1.	Sobre o orçamento público do ente consorciado	29
7.2.	Sobre o orçamento público do consórcio público	29
7.3.	A inclusão da execução orçamentária e financeira do consórcio nas contas dos entes consorciados	30
7.4.	Da contabilidade patrimonial dos entes consorciados	32
7.5.	Da Transparência da gestão fiscal do consórcio público	33
Capítulo 8.	Comparativo entre os consórcios públicos de direito público e de direito privado	34
Capítulo 9.	Como instituir um Consórcio Público	38
9.1.	Passos fundamentais na constituição de um consórcio público	38
9.2.	Fluxo de Implantação de um consórcio público	40
Capítulo 10.	O contrato organizativo de ação pública - COAP	42
Capítulo 11.	Gestão associada de serviços públicos e Contrato de Programa	46
11.1.	A Gestão Associada de Serviços Públicos.....	46
11.2.	A gestão associada, no âmbito do contrato de consórcio	46
11.3.	A gestão associada, no âmbito do convênio de cooperação.	47
11.4.	A gestão associada, no âmbito do contrato de programa.	47
11.5.	Cláusulas do Contrato de Programa	49
Capítulo 12.	Levantamento sobre os consórcios públicos municipais de saúde.	52

12.1. Sobre o Levantamento Nacional 52

12.2. Principais resultados do levantamento. 53

12.3. Gráficos..... 59

Considerações Finais 71

Bibliografia 72

Anexo – Levantamento Nacional de Informações sobre Consórcios Públicos de Saúde – Tabela de percentuais de respostas ao roteiro de entrevista 73

Apresentação

A previsão constitucional de que as políticas de saúde, no Brasil, devem se organizar em um sistema único de saúde, capaz de oferecer assistência integral à população, impôs aos entes federativos - dotados de autonomia político-administrativa e naturalmente desiguais entre si – o desafio de atuarem em rede, mediante um conjunto de ações e serviços de saúde interdependentes em especialidades, complexidades, conhecimentos e tecnologias (Santos & Andrade, 2013).



Para garantir a configuração de rede integrada, regionalizada e hierarquizada, que se organiza de forma descentralizada, com direção única em cada esfera de governo, os entes federativos precisam adotar métodos e instrumentos de gestão intergovernamental que viabilizem o compartilhamento de decisões entre eles, o planejamento integrado e o financiamento tripartite (Santos & Andrade, 2013).

“O SUS é um sistema público inovador exigente de uma operacionalidade administrativa compatível com o conceito de rede a qual requer a adoção de instrumentos integradores, intercambiáveis, uma vez que todos os entes políticos no SUS, devem estar em permanente interação” (Santos & Andrade, 2013).

O consórcio público é uma tecnologia jurídico-institucional projetada para viabilizar a ação pública em rede que une e integra entes federativos autônomos na realização de atividades e projetos de interesse comum. Ele pode facilitar o planejamento local e regional em saúde; viabilizar o investimento financeiro integrado e contribuir para a superação de desafios locais no processo de implementação do SUS.

A instituição de um consórcio público pode favorecer o planejamento intergovernamental; permitir a articulação das políticas públicas entre os entes federativos; minimizar a fragmentação e racionalizar os investimentos realizados pela União, estados e municípios, especialmente na implementação

de projetos e atividades onde é impossível soluções estritamente municipais, como é o caso da saúde.

Para o município de pequeno porte, representa a possibilidade de oferecer à sua população um atendimento de maior amplitude e qualidade, ante a baixa capacidade operacional – estruturas administrativas insuficientes e ineficientes, ausência de recursos técnicos e humanos, precariedade de escala ou falta de escala (epidemiologia).

A implantação e a operacionalização de serviços de saúde que contemplem integralmente as demandas de uma população representam, para a maioria dos municípios, encargos superiores à sua capacidade operacional e/ou financeira.

A manutenção de um hospital, por exemplo, por mais básica que seja, requer equipamentos, um quadro permanente de profissionais e despesas de custeio que significam gastar, anualmente, o que foi investido na construção e em equipamentos.

A necessidade de melhoria na infraestrutura, a contratação de recursos humanos especializados e a aquisição de equipamentos para oferecer serviços de saúde em todos os níveis de atenção implicam montante significativo de recursos. Além disso, esses serviços, quase sempre, não chegam a ser plenamente utilizados pelo município, o que gera aumento de custos operacionais e impossibilita o investimento em ações básicas de promoção e proteção.

Assim, a prestação de serviços de forma regionalizada pelos consórcios pode evitar a sobrecarga do município na construção de novas unidades, na aquisição de equipamentos de custos elevados e na contratação de recursos humanos especializados. O consórcio pode negociar melhores preços, investir em tecnologias que só existem em grandes centros e otimizar equipamentos inoperantes no interior por escassez de profissionais; o que pode representar economia de recursos.

Nas regiões metropolitanas, onde se concentram elevado contingente populacional e recursos mais complexos para diagnóstico e tratamento, o consórcio intermunicipal pode ser um instrumento de otimização da rede disponível, inclusive em relação à organização da referência, possibilitando melhor atendimento às necessidades de saúde das populações. Os resultados dessa associação podem gerar impacto relevante nas condições de saúde, tendo em vista o alcance social da medida, ou seja: melhor distribuição dos recursos; possibilidade de beneficiar maior número de pessoas; e, sobretudo, elevação do nível de satisfação do usuário. (Ministério da Saúde, 1997).

Na prática, os consórcios têm sido utilizados para o enfrentamento de problemas de diferentes naturezas, para gerenciar centro regional de

especialidades, seja para viabilizar programa de sangue e hemoderivados; suprir necessidades de atendimento de urgência e emergência, atendimento em maternidades, saúde mental, entre outros; e, até mesmo, no campo do saneamento, para proteção de recursos hídricos e a solução de problemas relacionados à destinação de resíduos sólidos (Ministério da Saúde, 1997).

A prestação de serviços e a implementação de ações de forma consorciada configuram condições altamente favoráveis para que o município venha a assumir as responsabilidades pela gestão do seu sistema de saúde (Ministério da Saúde, 1997).

A Lei Orgânica da Saúde nº 8.080, de 1990 dispôs sobre a possibilidade de os municípios constituírem consórcios para desenvolverem, em conjunto, as ações e os serviços de saúde sob suas responsabilidades e incumbiu à direção municipal do SUS formar esses consórcios (art. 18, inciso VII):

Lei 8.080, de 1990:

Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

§ 2º No nível municipal, o Sistema Único de Saúde (SUS), poderá organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde.

A partir da edição da Norma Operacional Básica nº 01 de 1996, do Ministério da Saúde, esses consórcios passaram a ser considerados, no contexto da regionalização e hierarquização da rede de serviços, como uma solução jurídico-institucional para a vontade política expressa pelos diversos municípios de estabelecerem relações cooperativas entre si. Em grande medida, os consórcios administrativos contribuíram para a articulação e a mobilização de municípios, com coordenação estadual, de acordo com características geográficas, demanda, perfil epidemiológico, oferta de serviços.

Ressalte-se que o consórcio mencionado no art. 18 da Lei nº 8.080, de 1990 era o administrativo, inteiramente regido pelo Direito Privado, visto que a figura do consórcio público surgiu no país com a Lei nº 11.107, de 2005, que regulamentou a figura do consórcio público previsto no art. 241 da Constituição Federal.

Capítulo 1. Opções para a ação federativa cooperada.

A cooperação federativa pode se efetivar por muitas formas e a Lei de Consórcios Públicos apenas acrescenta formas novas, sem prejudicar as atuais. De fato, antes da Lei nº 11.107, de 2005 instituir a figura da associação pública e criar procedimentos específicos para a celebração de contratos de consórcios públicos, os entes federativos já podiam instituir, em conjunto, fundações públicas de direito privado e empresas estatais, para a ação cooperada na realização de atividades e prestação de serviços públicos (Salgado, 2012)¹.

Um bom exemplo é a Fundação do ABC, criada em 1967, mediante leis autorizativas dos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, com a finalidade original de manter uma faculdade de medicina do ABC e organizar, instalar e manter estabelecimentos de ensino superior e de pesquisas, sendo que no primeiro ano de instalação deveria ser criada a faculdade de medicina e o hospital regional. Posteriormente, mediante alterações estatutárias, a Fundação abriu novas unidades como o Hospital de Ensino, situado em São Bernardo do Campo; Centro Saúde Escola de Capuava (1990), em Santo André; Hospital Municipal Universitário de São Bernardo do Campo (1998); Hospital Estadual Mario Covas (2001) em Santo André.

Outros exemplos mais recentes são o da Fundação Estatal Saúde da Família, constituída por municípios baianos e a Fundação Regional de Saúde, em fase de instituição por cinco municípios do estado de São Paulo.

Além da possibilidade de estabelecerem fundações públicas de direito privado e empresas estatais (embora essa última não seja um modelo jurídico-institucional, muito apropriado para personalizar serviços públicos sociais, sem fins lucrativos), nos últimos anos, muitos municípios instituíram em conjunto associações privadas, ao amparo das disposições do Código Civil, para viabilizar a atuação cooperada, conhecidas como consórcios administrativos.

Diferentemente das fundações e empresas estatais, que integram a administração indireta dos entes instituidores, a natureza totalmente privada dessas associações intermunicipais lhes permite, apenas, **exercer atividades de apoio** às competências dos municípios que as criaram, não podendo exercer funções públicas delegadas (ou descentralizadas).

¹ Por serem estruturas públicas, integrantes da administração indireta dos entes instituidores, as fundações ou empresas estatais podem exercer competências públicas descentralizadas.

Fica então a pergunta: se já haviam essas alternativas, qual o propósito da Lei nº 11.107, de 2005 em prever uma nova forma jurídico-institucional – a associação pública; e disciplinar regras específicas para ação consorciada?

A resposta é simples. O objetivo foi viabilizar mais um modelo jurídico-institucional como uma alternativa perfeitamente ajustada à atuação consorciada dos estados, que permitisse a descentralização de competências públicas, até mesmo de algumas de natureza privativa da administração pública; com um estatuto jurídico adequado, inclusive no que se refere à segurança e à estabilidade do financiamento pelos entes instituidores.

Nesse sentido, pode-se até afirmar que uma das grandes inovações da Lei de Consórcios Públicos foi a previsão do contrato de rateio, como mecanismo de transferência de recursos ao consórcio público, garantidos na Lei Orçamentária Anual dos entes instituidores.

1.1. Fundação Estatal Interfederativa: o caso da Fundação Estatal Saúde da Família

A Fundação Estatal Saúde da Família – FESF, foi constituída em maio de 2009, por 69 municípios do Estado da Bahia, com natureza pública e personalidade jurídica de direito privado, de interesse coletivo e utilidade pública. O Estado da Bahia não participou da sua criação.

A FESF foi criada a partir de autorização legislativa específica de todos os seus entes instituidores, tendo adquirido personalidade jurídica a partir da inscrição de seu estatuto no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Conforme o art. 2º do seu Estatuto, a FESF tem a finalidade de atuar na prestação de serviços públicos de atenção básica, à população dos municípios instituidores, no âmbito da estratégia governamental delineada para saúde da família.

A Fundação atua, integralmente, no âmbito do SUS, sujeita aos seus princípios, diretrizes e bases, especialmente, no campo da atenção básica.

Como é uma entidade prestadora de serviços aos municípios instituidores, não exerce poderes de polícia ou de autoridade estatal²; sendo responsável por promover a educação permanente do pessoal desses municípios, assim como daqueles que com ela contratam e realizar compras de insumos e equipamentos, assim como contratar manutenção para garantir o

² Não têm poderes de fiscalização; sanção; normatização e outros privativos de órgãos e entidades públicos de direito público.

funcionamento dos serviços de saúde dos municípios instituidores e contratantes.

Sua estrutura de governança é composta por um conselho curador, como órgão deliberativo superior de direção, controle e fiscalização; por um conselho fiscal e uma diretoria executiva.

A FESF integra a administração indireta de todos os seus municípios instituidores e sua supervisão é exercida por um Conselho Interfederativo, composto pelos secretários de saúde dos desses entes; dos municípios que contratam a Fundação para a prestação de serviços de saúde e por representantes da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. No exercício de seu papel de fiscalização, o Conselho Interfederativo avalia a prestação de contas da Fundação e pode exigir auditoria das ações e finanças da entidade.

O regime de seu pessoal é o da Consolidação das Leis do Trabalho, providos, exclusivamente, por concurso público.

No que concerne à submissão às normas gerais de licitação estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666, de 1993, o art. 51 do estatuto da FESF dispõe que "*A contratação de obras, serviços, compras, alienação e locação observarão procedimentos próprios de contratação e pregão, na forma do que for disciplinado em Regulamento pela FUNDAÇÃO, nos termos do disposto no art. 119 da Lei 8.666/93, observadas quanto ao pregão, as regras gerais da legislação específica.*"

Embora guarde semelhanças com as entidades consorciais constituídas à luz da Lei Nacional de Consórcios Públicos – tais como a criação por lei autorizativa de todos os entes instituidores; é certo que a FESF possui características estatutárias diversas das associações públicas ou dos consórcios públicos de direito privado, especialmente no que concerne às suas relações com os entes instituidores e a sua forma de financiamento.

A FESF não é mantida pelos seus entes instituidores, via contrato de rateio. Ela celebra com eles contrato de serviços cujo objeto é a prestação de serviços públicos. Pode, inclusive, celebrar contrato com outros municípios que não participaram de sua criação. Desses contratos é que, substancialmente, auferem renda própria para a cobertura de suas despesas. É assim, uma entidade pública interfederativa não dependente.

O papel dos municípios instituidores, uma vez criada a entidade, é fundamentalmente de assegurar a coordenação política e a supervisão administrativa das atividades da Fundação, que devem ser desenvolvidas no estrito cumprimento de suas finalidades estatutárias; observadas as diretrizes e estratégias políticas adotadas no âmbito do SUS.

No mais, mantêm um relacionamento contratual com a FESF, quando compram os seus serviços, sendo responsáveis pelo gerenciamento e supervisão desses contratos.

1.2. Consórcios administrativos

Os consórcios administrativos são entidades civis sem fins lucrativos instituídas por dois ou mais entes federativos mediante a observância exclusiva dos ritos do Código Civil. Normalmente, os consórcios administrativos têm o formato de associações civis de entes federativos, regidas pelo direito privado. Há casos de consórcios administrativos que não têm personalidade jurídica, constituindo-se como meros pactos de colaboração.

No Sistema Único de Saúde, há vários consórcios administrativos, criados antes da vigência da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 2005), não tendo sido por ela atingidos. São entidades privadas de apoio aos municípios e não integram as suas administrações indiretas. Não podem realizar atividades próprias da administração pública municipal ou estadual, especialmente aquelas que exigirem o uso de poderes privativos de estado, tais como atividades de regulação e fiscalização.

Levantamento realizado pelo Ministério da Saúde realizado em 2014³, identificou que, aproximadamente, 67% dos 190 consórcios públicos atualmente em funcionamento no âmbito do Sistema Único de Saúde foram organizados antes da promulgação da Lei Federal nº 11.107, de 2005, como "*consórcios administrativos*" - ou seja, entidades civis sem fins lucrativos, com substrato associativo, alguns deles, inclusive, sem previsão legal específica dos entes federados que o constituíram.

Alguns desses consórcios alteraram, posteriormente, seus estatutos, para se alinharem às disposições do mencionado marco legal federal, outros permanecem com seu estatuto de associação civil intermunicipal, até os dias atuais. Dentre esses, há registros de consórcios administrativos que, embora tenham personalidade jurídica de direito privado e não integrem a administração indireta dos entes constituidores, exercem atividades públicas privativas de vigilância epidemiológica e/ou vigilância sanitária. Essa é uma situação que exige correção urgente, visto que a Constituição Federal veda o exercício de poderes privativos de estado a entidades que não sejam regidas, integralmente pelo direito público.

3 O levantamento foi realizado pelo Departamento de Articulação Institucional da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, no período de maio a julho de 2014. Para maiores informações, consultar Capítulo 12.

1.3. Os Consórcios Públicos na forma da Lei nº 11.107, de 2005.

Consórcio público pode ser definido como um modelo administrativo de atuação interfederativa do Poder Público, previsto no art. 241 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para favorecer e instrumentalizar a negociação, a articulação, a coordenação e a implementação cooperada de políticas públicas de responsabilidade compartilhada dos entes federados, de forma a possibilitar a otimização de recursos e de esforços na implementação de projetos e atividades de interesse comum.

Art. 241 da Constituição Federal:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

A Lei nº 11.107, de 2005, ao disciplinar a constituição de consórcios públicos, introduziu no ordenamento jurídico nacional a figura jurídica da associação pública, na qualidade de autarquia interfederativa; específica para atuar no âmbito de reações consorciadas e integralmente regida pelo Direito Público⁴.

A lei previu, ainda, a possibilidade de os entes federativos criarem pessoa jurídica pública de direito privado ***sem fins lucrativos*** – portanto, uma associação ou fundação pública - regido por um regime público mitigado por regras de direito privado, e também integrante da administração indireta dos entes instituidores.

O Decreto nº 6.017, de 2007, que regulamentou a mencionada lei, em seu art. 41, previu que os consórcios constituídos em desacordo com a lei poderiam ser transformados em consórcios públicos de direito público ou privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente consorciado.

⁴ O art. 16 da Lei nº 11.107, de 2005, alterou o inciso IV do art. 41 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para incluir a associação pública dentre o rol de pessoas jurídicas de direito interno.

Capítulo 2. O Contrato de Consórcio

2.1. O que é “contrato de consórcio”

A Lei nº 11.107, de 2005 estabelece que, quando dois ou mais entes federados resolvem se consorciar, eles devem firmar entre si um **“contrato de consórcio”**, que fixe os objetivos da ação cooperada; a área em que vão atuar em conjunto; as responsabilidades de cada um e as principais condições para a atuação conjunta. Pode-se dizer, assim que o contrato de consórcio é a “alma” da cooperação federativa.

Para realizar os objetivos a que se propõem, o contrato de consórcio deve prever a criação, pelos entes consorciados, de uma entidade pública responsável por efetivar os compromissos mútuos assumidos por contrato (o “consórcio público”), estabelecendo o seu estatuto jurídico e as regras específicas que deverão reger o seu funcionamento, assim como a sua supervisão pelas administrações diretas de cada ente.

As cláusulas do **“contrato de consórcio”** são postas, preliminarmente, em um **“protocolo de intenções”**, elaborado de comum acordo entre os Poderes Executivos dos entes signatários.

Esse protocolo deve ser submetido à avaliação e à aprovação dos Poderes Legislativos de todos os entes consorciados e sua ratificação legal, por todos os entes, o converte no *contrato de consórcio*.

A lei que ratifica o “protocolo de intenções” e o converte em “contrato de consórcio” também cria ou autoriza a criação da entidade pública interfederativa, denominada *“consórcio público”* (Salgado, 2012)

2.2. Signatários do contrato de consórcio

O *“contrato de consórcio”* é celebrado entre dois ou mais municípios, com ou sem a participação do estado ao qual pertencem.

A União somente pode celebrar contrato de consórcio com municípios se os respectivos estados onde eles estejam situados também participarem como signatários.

A celebração, de fato, do contrato de consórcio ocorre mediante a ratificação legal do Protocolo de Intenções por cada um dos entes federativos envolvidos.

2.3. Objetivos do contrato de consórcio, na área da saúde pública

Os objetivos do “contrato de consórcio” são determinados pelos entes da Federação que o celebrarem, observados os limites constitucionais. Dentre esses objetivos podem estar incluídos a realização de atividades públicas que envolvam poderes de regulação do Estado, tais como fiscalização, outorga e sanção; a prestação direta de serviços à população ou a viabilização de atividades de infraestrutura.

O art. 3º do Decreto Federal nº 6.017, de 2007, que regulamenta a Lei Federal nº 11.107, de 2005, dispõe ser admissível a celebração de contratos de consórcios que, dentre outros, tenham os seguintes objetivos, observados os limites constitucionais e legais:

- a) a gestão associada de serviços públicos – ou seja, o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;
- b) a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- c) o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- d) a produção de informações ou de estudos técnicos;
- e) a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;
- f) a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;
- g) o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- h) o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
- i) a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

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

O fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

k) as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e

l) o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Na área da saúde, o objetivo mais comum previsto em contratos de consórcios é o da viabilização conjunta e integrada de prestação de serviços públicos à população (vide Capítulo 11, item 4).

Podem também ser citados, os seguintes objetivos registrados em contratos de consórcios celebrados entre municípios, no âmbito do SUS, os seguintes:

a) fortalecer o sistema de regulação municipal e regional, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS,

b) aprimorar o sistema de vigilância sanitária;

c) apoiar a operacionalização e a gestão do contrato organizativo da ação pública de saúde de que sejam signatários;

d) implantar ouvidoria do SUS, no âmbito dos entes consorciados; dentre outros.

Um contrato de consórcio público pode ter um ou mais objetivos. Além disso, há consórcios públicos que são multissetoriais e contemplam objetivos relacionados à implementação concorrente de ações no campo da saúde pública e no campo de outras políticas públicas, no âmbito dos municípios consorciados.

2.4. Área de abrangência do contrato de consórcio

A área de abrangência do “contrato de consórcio” e, conseqüentemente, de atuação do consórcio público corresponde à soma dos territórios dos Municípios e dos Estados consorciados, independentemente de a União participar ou não; ou seja:

- a) à área total dos municípios, quando o consórcio público for constituído somente por municípios ou por um estado e municípios com territórios nele contidos;
- b) à área dos estados (e do Distrito Federal), quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um estado;
- c) à área dos municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios.

2.5. Conteúdo essencial do contrato de consórcio

O contrato de consórcio deve conter três conteúdos básicos:

- a) Disposições sobre as características essenciais da relação consorciada, principalmente no que se refere aos seus objetivos, aos compromissos assumidos por cada ente consorciado; e à instância decisória superior da relação consorcial. O Quadro I apresenta relação de aspectos essenciais sobre a relação consorciada que devem estar previstos no contrato de consórcio;
- b) Dispositivos que instituem ou autorizam o Poder Público a instituir a entidade pública, integrante da administração indireta dos entes, cuja finalidade seja a de realizar o contrato de consórcio. O contrato de consórcio deve estabelecer as competências públicas (poderes e responsabilidades) descentralizadas pelos entes consorciados para a o consórcio público (Quadro II). O contrato de consórcio deve fixar os requisitos básicos do estatuto jurídico da entidade, especialmente no que se refere às suas competências, à sua estrutura de governança, ao seu patrimônio e às formas de financiamento (Quadro III);
- c) Regras administrativas específicas de direito público a serem observadas pelo consórcio público, inclusive no que tange à sua supervisão e ao controle pelos entes consorciados dos atos e resultados do consórcio público.

Uma vez que os ordenamentos jurídicos dos entes consorciados que regulam a sua administração pública apresentam especificidades um em relação ao outro, é fundamental que as regras administrativas que irão reger o funcionamento do consórcio sejam fixadas em conjunto pelos entes instituidores, na lei de ratificação do "contrato de consórcio", inclusive no que se refere às normas observadas em sua organização e funcionamento, regime de pessoal, cargos e funções.

Além disso, o contrato de consórcio deve prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

Quadro I
Disposições sobre a relação consorciada que devem ser estabelecidas no contrato de consórcio

Fonte própria

Disposições sobre a relação consorciada	
1.	Identificação dos entes da Federação desejos de se consorciarem
2.	Indicação da área de atuação do consórcio, que deve corresponder exclusivamente aos territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções.
3.	Objetivos do contrato de consórcio.
4.	Previsão de que, como proceder nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores de protocolo de intenções. Nesse caso, o Decreto nº 6.017, de 2007, orienta que os novos entes da Federação, salvo disposição em contrário do protocolo de intenções, poderão ser automaticamente tidos como consorciados ou subscritores.
5.	Previsão se o contrato de consórcio público poderá ser ou não celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreverem o protocolo de intenções; sem prejuízo de que os demais venham a integrá-lo posteriormente.
6.	Previsão de que o ente da Federação poderá apresentar reservas ao ratificar o protocolo de intenções: não ratificar determinado dispositivo ou apresentar condições para a ratificação (ato de reserva). Nesse caso, é importante prever, também, que a admissão do ente que impôs reservas ao protocolo de intenções, dependerá do aceite dos demais subscritores do protocolo de intenções; ou caso já instituído, o contrato de consórcio e o consórcio público, pela Assembleia Geral.

Disposições sobre a relação consorciada	
7.	Previsão de que dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da Federação não mencionado no protocolo de intenções como possível integrante do consórcio público.
8.	Previsão da possibilidade de exclusão de ente consorciado, que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades, a juízo da maioria da Assembleia Geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis.
9.	Previsão da possibilidade de retirada de ente consorciado do contrato, por ato formal de sua vontade.
10.	Previsão do tratamento a ser dado aos bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira. Para que esses bens sejam revertidos ou retrocedidos é preciso haver expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação.
11.	Previsão do direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.
12.	Forma de alteração ou a extinção de contrato de consórcio público, que deverá depender de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.
13.	Previsão, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

Fonte própria

Quadro II
Disposições sobre a criação do consórcio público que devem ser estabelecidas
no contrato de consórcio
Fonte própria

Disposições sobre a criação da entidade consorcial (consórcio público)	
1.	Natureza jurídica do consórcio: previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.
2.	Denominação, finalidades, prazo de duração e sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da Assembleia Geral.
3.	Finalidade e competências do consórcio público.
4.	<p>Autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando: a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público; 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;</p> <p>É importante explicitar se for o caso de o consórcio público realizar desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público. Observar que essas competências, assim como as de fiscalização e outorga, implicam em poderes privativos do Poder Público, logo, para detê-las o consórcio terá que ser personalizado como associação pública, regida integralmente pelo Direito Público.</p>
5.	Previsão de que a Assembleia Geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações.

Disposições sobre a criação da entidade consorcial (consórcio público)	
6.	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
7.	Normas de convocação e funcionamento da Assembleia Geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público.
8.	Número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na Assembleia Geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.
9.	Autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços.
10.	Forma de alteração ou extinção do consórcio público, que dependerá de aprovação da Assembleia Geral.

Fonte própria

Quadro III
Regras de supervisão do consórcio público que devem ser estabelecidas
no contrato de consórcio - Fonte própria

Regras de supervisão do consórcio público	
1.	Critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e
2.	Fixação do número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos.
3.	Especificação dos casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público e das regras de contratação a ser adotada.
4.	Critérios a serem observados para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo.

Regras de supervisão do consórcio público	
5.	Especificação das condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria
6.	Limite remuneratório a ser observado na fixação da remuneração dos empregados do consórcio.
7.	Regime financeiro e contábil a ser observado pelo consórcio público

Fonte própria

Quadro IV
Disposições sobre a relação consorciada que devem ser estabelecidas no contrato de consórcio - Fonte própria

Disposições sobre a relação consorciada	
1.	Identificação dos entes da Federação desejos de se consorciarem
2.	Indicação da área de atuação do consórcio, que deve corresponder exclusivamente aos territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções.

Fonte própria

2.6. O Protocolo de Intenções

O Protocolo de Intenções é o "*contrato de consórcio preliminar*" que os Chefes dos Poderes Executivos dos entes federativos desejosos de se consorciarem subscrevem, contendo a expressão da expectativa das partes.

Após subscrito, o protocolo de intenções deve ser publicado na imprensa oficial, na íntegra ou de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se pode obter seu texto integral.

Em seguida, o protocolo deve ser apresentado pelos Chefes dos Poderes Executivos dos entes federativos que os subscreveram aos seus respectivos Poderes Legislativos, sob a forma de projeto de lei, para ser ratificado.

A celebração do protocolo de intenções é um ato desprovido de qualquer eficácia jurídica. Sua natureza é essencialmente política, visto que registra a manifestação da vontade dos Chefes dos Poderes Executivos dos entes federados de manterem uma relação consorciada.

Seus efeitos jurídicos iniciam-se no momento em que é ratificado pelos Poderes Legislativos dos entes consorciados e se transforma em lei ou ato normativo. Nesse momento, deixa de ser "**protocolo de intenções**" e passa a ser o "**contrato de consórcio**".

A promulgação da lei representa o "*aceite do ente federativo*" no contrato de consórcio. Assim, pode-se entender o consórcio, não apenas como uma decisão de cooperação dos Poderes Executivos dos entes federados para a consecução de um objetivo público (como a relação convencional), mas como **uma decisão do ente federativo de articular forças e poderes para melhor desempenho de competência pública**.

Tanto a subscrição quanto a ratificação do Protocolo de Intenções são atos de vontade. Nenhum ente da Federação pode ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

Em nenhuma hipótese pode-se instituir um consórcio público sem a participação do Poder Legislativo de cada um dos entes federados: o protocolo de intenções é subscrito pelo Poder Executivo do Ente Federativo, mas sua ratificação cabe ao Poder Legislativo, que sanciona a proposta do governo de descentralizar competência pública para uma entidade também pública, mas de natureza interfederativa, sobre a qual deterá parte da governança.

É possível, inclusive, que apenas uma parcela dos entes federados resolva se consorciar de fato, e ratifique o protocolo de intenções. Nesse caso, o protocolo deve conter cláusula específica que autorize essa celebração parcial.

A ratificação legal do Protocolo de Intenções deve ocorrer no prazo de até dois anos contados da subscrição, caso contrário, o ente federativo fica impedido de participar do consórcio.

Se a ratificação legal for realizada após dois anos da subscrição do protocolo de intenções, ela tem que ser homologada pela instância decisória superior do consórcio público (Assembleia Geral)

É possível um ente ratificar o Protocolo de Intenções, com reserva – ou seja, ratificação parcial ou condicional. Nesse caso, a reserva deve ser apresentada de forma clara e objetiva, preferencialmente vinculada à vigência de cláusula, parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções, ou que imponha condições para a vigência de qualquer desses dispositivos. Mas para ter validade, é preciso que os demais entes subscritores aceitem.

A recusa ou demora de um ente federativo na ratificação não pode ser penalizada.

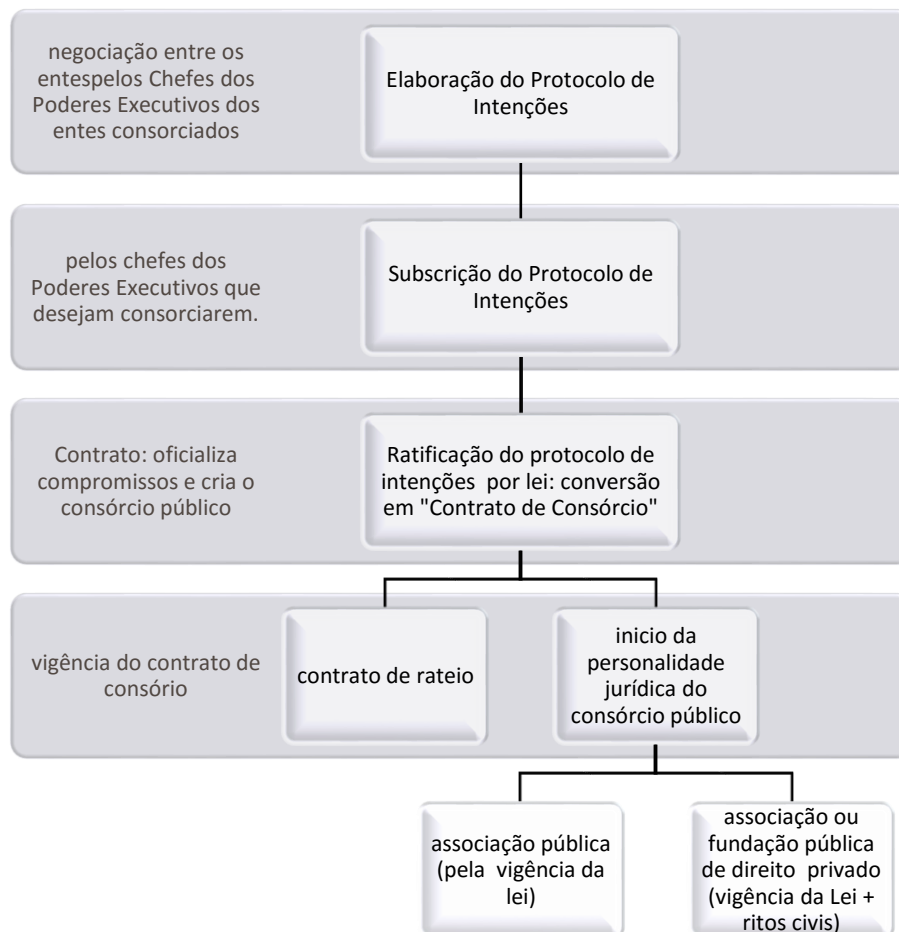
Para a entrada de um novo ente federativo no contrato de consórcio, cujo nome não constava do protocolo de intenções, é necessário alterar o contrato.

Só há uma possibilidade de dispensa de ratificação – se o ente da Federação, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público e assumir, nessa lei, todas as obrigações previstas no protocolo de intenções. Se todos os entes federativos a se consorciarem já tiverem disciplinado a relação consorciada em lei, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública dependerão apenas da publicação do protocolo de intenções.

A ratificação do protocolo de intenções produz duas consequências jurídicas: (a) a sua conversão em contrato de consórcio; e a criação da entidade consorcial (denominada consórcio público).

A entidade consorcial pode ser constituída com personalidade jurídica de Direito Público sendo, neste caso, criada diretamente pela lei de ratificação. Pode, ainda, ser personalizada como de Direito Privado. Nesse caso, a lei de ratificação do contrato de consórcio autoriza os Poderes Executivos dos Entes consorciados a criarem a entidade, com base nos ritos do Código Civil, ou seja, a inserção de seu estatuto no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Figura I
Fluxo resumido da constituição de um consórcio público
Fonte própria



Fonte própria

2.7. Exclusão de ente federativo do contrato de consórcio

A exclusão de ente consorciado do contrato de consórcio só é admissível havendo justa causa, como, por exemplo, a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de contrato de rateio. Nesse caso, a exclusão somente pode ocorrer após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar.

Além disso, e se previsto no contrato de consórcio público, pode ser excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de

intenções para constituição de outro consórcio com finalidades iguais, assemelhadas ou incompatíveis, a juízo da maioria da Assembleia Geral.

A exclusão de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

No caso de um ente consorciado resolver se retirar do contrato de consórcio (e do consórcio público), seu pedido de retirada deve ser apresentado, formalmente, pelo seu representante na Assembleia Geral, na forma previamente disciplinada no contrato de consórcio.

Para que os bens que esse ente tenha destinado ao consórcio público seja revertido ou retrocedido, é importante que o assunto tenha sido disciplinado no contrato de consórcio ou em instrumento de transferência ou alienação.

A retirada não prejudica as obrigações já assumidas entre o consorciado que se retira e o consórcio público.

Se o contrato de consórcio for constituído por apenas dois entes federativos e um deles se retirar, esse ato implica a extinção do consórcio.

2.8. Alteração e extinção do contrato de consórcio

Para alterar ou extinguir o contrato de consórcio ou o estatuto legal da entidade consorcial (o consórcio público) é preciso que haja a aprovação da Assembleia Geral, ratificada por lei de todos os entes consorciados.

Nesse caso, os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

A extinção do consórcio público não prejudica as obrigações já assumidas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção depende do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público deve retornar aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

Capítulo 3. Assembleia Geral do Contrato de Consórcio

A Assembleia Geral é a instância máxima de decisão da relação federativa consorciada; ou seja, do **contrato de consórcio**. Ela é composta, exclusivamente, por representantes dos entes consorciados, sendo obrigatória a representação de todos eles.

A Assembleia Geral é responsável pela orientação política e estratégica do contrato de consórcio e da entidade consorcial. A ela cabe articular e integrar as políticas e diretrizes de saúde de cada um dos entes consorciados e orientar a entidade consorcial quanto às suas prioridades e estratégias. Na verdade, essa instância colegiada constitui para a entidade consorcial **a instância da Administração Direta responsável por sua coordenação e supervisão administrativa**.

3.1. Composição da Assembleia Geral

A Assembleia Geral é composta, exclusivamente, por representantes da administração direta de cada um dos entes consorciados; preferencialmente pelo Chefe do Poder Executivo do ente consorciado ou pelo secretário responsável pela área de atuação do consórcio. É vedada a participação de representantes da sociedade civil na Assembleia Geral.

A Lei Federal nº 11.107, de 2005, determina que o contrato de consórcio público deve ser representado sempre pelo Chefe do Poder Executivo de um dos entes, eleito dentre os membros da Assembleia Geral, cujo mandato é fixado no contrato de consórcio, com duração superior a um ano. O mandato cessa, automaticamente, no caso de o representante do contrato de consórcio deixar de ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na Assembleia Geral, hipótese em que deve ser sucedido por quem preencha essa condição.

Ao final do mandato político do Chefe do Poder Executivo, assim como no caso de sua destituição, a Assembleia Geral deve eleger Chefe do Poder Executivo de outro ente para ocupar a função.

A forma de sua eleição e a duração do mandato e as regras de sua substituição, em seus impedimentos, devem estar previstas no contrato de consórcio; assim

como a definição do número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na Assembleia Geral, assegurado a cada um ao menos um voto.

Em geral, o representante legal do consórcio público, nos seus impedimentos ou na vacância, deve ser substituído ou sucedido por aquele que, nas mesmas hipóteses, o substituir ou o suceder na Chefia do Poder Executivo, a não ser que o contrato de consórcio disponha de forma diferente.

3.2. Competências da Assembleia Geral

A Assembleia Geral, na qualidade de instância máxima do contrato de consórcio, é responsável pela orientação, coordenação e supervisão da entidade consorcial criada (o consórcio público).

Além de exercer as funções inerentes à direção superior do consórcio público, na forma do art. 84, inciso II da Constituição Federal, a Assembleia Geral exerce, as seguintes competências, previstas na Lei Federal nº 11.117, de 2005:

- a) aprovar os estatutos do consórcio público;
- b) aprovar formalmente a admissão de novo ente ou a retirada de ente do consórcio público;
- c) ratificar a subscrição de protocolo de intenções por ente da federação, quando essa ocorrer após dois anos da sua conversão em contrato de consórcio;
- d) aprovar formalmente a extinção ou a alteração do contrato de consórcio (que deverá, posteriormente, ser ratificada por lei) e
- e) decidir sobre a alteração da sede do consórcio, se for o caso;
- f) aprovar o orçamento anual do consórcio;
- g) exercer a coordenação e a supervisão administrativa do consórcio; dentre outras atribuições previstas no contrato de consórcio.

Capítulo 4. Personalidade jurídica e estatuto do consórcio público

A Lei nº 11.107, de 2005, regulamentada pelo Decreto Federal nº. 6.017, de 2007, prevê que a celebração de um “contrato de consórcio” entre os entes federados ***deve ser acompanhada da criação de pessoa jurídica específica*** para viabilizar os compromissos assumidos pelos entes, entre si, no contrato.

Conforme visto no Capítulo 1, a entidade pública criada pelos entes federativos consorciados, com a finalidade de realizar atividades públicas e prestar serviços diretos às suas populações, é denominada “*consórcio público*”. Essa denominação é um “nome de fantasia”, já que a personalidade jurídica da entidade consorcial será de associação pública ou de pessoa jurídica sem fins lucrativos, criada pelo Poder Público.

A pessoa jurídica é constituída exclusivamente por pessoas político-administrativas – ou seja, por entes da federação, vedada a participação de outras pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, em sua constituição.

A finalidade do consórcio público é realizar os objetivos comuns dos entes federativos, estabelecidos no “contrato de consórcio”. Para isso, é, por eles, investido de competências públicas descentralizadas, que devem ser especificadas claramente na lei que ratifica o protocolo de intenções e o converte no “contrato de consórcio”.

A Lei Federal nº 11.107, de 2005, estabelece que consórcios públicos, na área de saúde, devem obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

4.1. Personalidade jurídica

Antes da edição da Lei nº. 11.107, de 2005, havia certo consenso, no mundo jurídico, de que o consórcio administrativo, do mesmo modo que o consórcio de empresas previsto no art. 278, § 1º, da Lei das Sociedades por Ações (Lei n.) não adquiria personalidade jurídica própria. Discutia-se apenas a melhor forma de se administrar o consórcio. Pode-se mencionar o posicionamento do ilustre professor Hely Lopes Meirelles (2005) que entendia que os consórcios não assumiam personalidade jurídica, não tendo capacidade para assumir direitos e obrigações em nome próprio. Nas palavras daquele Doutrinador, “*é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que*

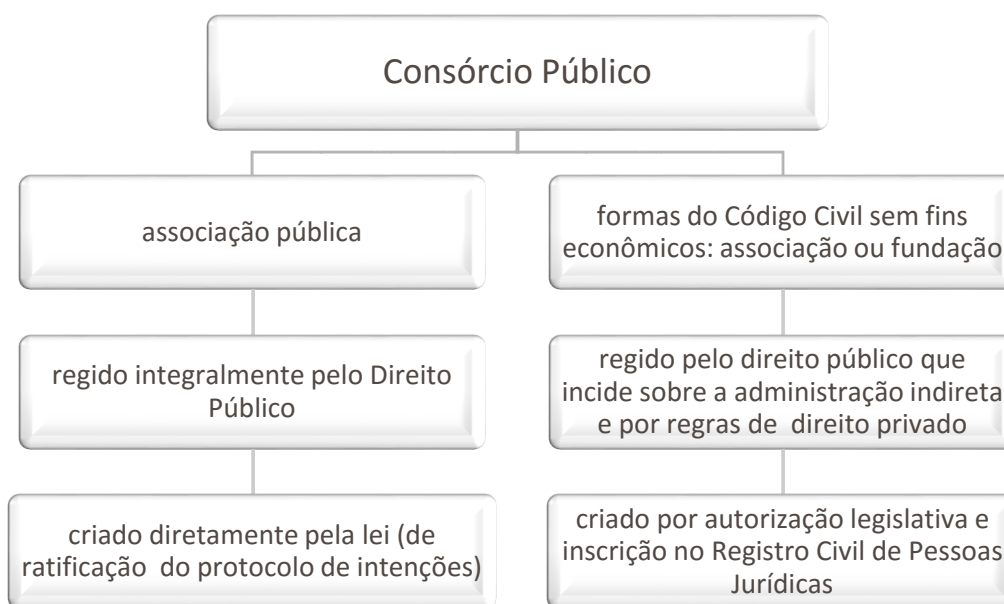
administre os seus interesses e realize seus objetivos como desejado pelos consorciados”. Na mesma linha, era a lição de Diógenes Gasparini. Di Pietro (2008) analisava que nem o convênio nem o consórcio eram pessoas jurídicas e que se **tratavam**, ambos, de acordos de vontades para a consecução de fins comuns.

A Lei nº 11.107 de 2005 inovou ao prever que, para a execução dos objetivos do contrato de consórcio, os entes consorciados deveriam instituir pessoa jurídica específica, de natureza interfederativa, denominada “*consórcio público*”.

O consórcio público tem, assim, personalidade jurídica própria, distinta de seus entes instituidores, e, como tal, é sujeito a direitos e obrigações e dotado de autonomia administrativa. Exerce competências públicas descentralizadas pelos entes instituidores no “**contrato de consórcio**”.

Figura II – Formas Jurídicas do Consórcio Público, à luz da Lei nº 11.017, de 2005

Fonte própria



Sua personalidade jurídica pode ser de associação pública ou de pessoa jurídica de direito privado, **sem fins lucrativos**, conforme Figura II. A associação pública adquire personalidade jurídica a partir da promulgação das leis dos entes federados que ratificam o protocolo de intenções e o convertem em contrato de consórcio.

O consórcio público de direito privado adquire personalidade jurídica com a inscrição de seus atos constitutivos (estatuto) no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, pelos Poderes Executivos dos entes consorciados.

4.2. Instituidores do consórcio público

Os instituidores do consórcio público de direito público ou privado são os entes signatários do contrato de consórcio, que respondem subsidiariamente pelas obrigações da entidade.

4.3. Associação Pública – o consórcio público de direito público

4.3.1. Definição e área de atuação.

A associação pública é uma modalidade de autarquia, de natureza interfederativa, inserida pela Lei nº 11.107, de 2005 no rol das pessoas jurídicas de direito público interno previstas no Código Civil, (art. 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002). É instituída por dois ou mais entes federativos, em “contrato de consórcio”.

A associação pública rege-se integralmente pelo direito público e, por essa razão, é apta a assumir competências privativas do Poder Público⁵, descentralizadas pelos entes consorciados. Essas competências privativas são as que implicam poderes de autoridade privativos do Estado; tais como os poderes de arrecadar, gerir e aplicar os recursos públicos; exercer a fiscalização e o controle legal das atividades da administração; fiscalizar e aplicar sanções ou punições em agentes públicos e privados quando constatadas irregularidades, na forma da lei; de outorgar títulos a pessoas jurídicas ou físicas, geradores de direitos ou deveres; de regular a atuação de agentes públicos e privados, impondo-lhes os limites estabelecidos pela lei, que atendam ao

O consórcio público tem natureza executiva, não podendo assumir competências de formulação, coordenação e articulação superior das políticas públicas municipais. Essas são competências indelegáveis do Prefeito Municipal, auxiliado pelo Secretário Municipal de Saúde e não podem ser descentralizadas, conforme art. 84, II da Constituição Federal.

⁵As competências privativas de estado, por envolverem o uso de poderes de autoridade de regulação; regulamentação; fiscalização; sanção; dentre outros, devem ser realizadas sob o regime de direito público integral.

interesse público, inclusive no que tange à restrição de liberdade; dentre outras⁶.

Essas competências precisam estar, expressamente, autorizadas no contrato de consórcio.

4.3.2. A associação pública na área da saúde.

A associação pública, pode ser responsável pela execução tanto das atividades privativas, quanto das não privativas da área da saúde. Nesse caso, tem-se apenas que ***cuidar para garantir a segregação de funções, de forma que ela não se torne responsável por fiscalizar atividade que ela mesma também exerça.***

Na área da saúde, são exemplos de atividades privativas, o desenvolvimento de ações de vigilância em saúde tanto sanitária quanto epidemiológica; o controle; o acompanhamento; a avaliação; e a auditoria dos serviços de saúde prestados à população dos municípios consorciados.

A maioria dos consórcios públicos municipais criados e funcionamento no âmbito da saúde pública estão personalizados como associações públicas (vide item 10.2).

4.3.3. Consórcio público de direito privado

A Lei Federal nº 11.107, de 2005, estabelece que o consórcio público pode assumir a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; o que significa que seu substrato jurígeno pode ser associativo ou fundacional.

A criação de um consórcio público personalizado como entidade de direito privado deve ser autorizada pelo contrato de consórcio, que deve especificar a forma jurídica a ser adotada (associação ou fundação) e as regras básicas de seu estatuto social. O consórcio ganha personalidade jurídica mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil, ou seja, pela inscrição de seu estatuto, acompanhado do ato de nomeação dos membros de sua Assembleia Geral e da ata de instalação, no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

O consórcio público de direito privado rege-se apenas parcialmente pelas disposições do Código Civil e demais legislações que regem as associações e fundações privadas, já que deve observar as mesmas regras de direito público que incidem sobre todas as categorias jurídicas que integram a administração

⁶ A associação pública pode, também, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social

indireta do Poder Executivo (conforme art. 6º, §2º da Lei Federal nº 11.107, de 2005), ou seja, a observância da lei de licitações; a admissão de pessoal somente por meio de concurso público; e a sujeição aos controles interno e externo dos órgãos de controle do Poder Executivo.

Quando tem os recursos públicos para o seu funcionamento garantidos em contrato de rateio, submete-se às regras de gestão financeira e contábil de Direito Público.

O consórcio público de direito privado não pode exercer competências privativas de estado, como a associação pública. Sua estrutura jurídico-administrativa é adequada para o desenvolvimento de atividades ou prestação de serviços que não exijam o exercício de poderes de autoridade do Estado, especialmente aqueles relacionados à prestação de serviços de saúde à população; à formação de pessoal e à inovação e à pesquisa.⁷

A seguir, estão relacionadas, a título ilustrativo, algumas das competências que podem ser exercidas pelo consórcio público de direito privado:

- a) prestar serviços especializados de alta e média complexidade, em especial serviços de urgência e de emergência hospitalar e extra-hospitalar, policlínica, unidades de pronto-atendimento, programa de regulação intermunicipal dos municípios consorciados, com a participação dos hospitais credenciados pelo SUS, dentro e fora do consórcio, troca de experiência e ajuda mútua entre os municípios consorciados;
- b) atuar como centro de especialidades odontológicas;
- c) prestar assistência farmacêutica;
- d) implantar serviços públicos suplementares e complementares ao SUS;
- e) prestar assessoria no planejamento, adoção, implantação e execução de projetos, estudos, programas e medidas destinadas à promoção da saúde da população dos municípios consorciados, inclusive a promoção de cursos, seminários, palestras, simpósios e congêneres;
- f) incentivar e apoiar a estruturação dos serviços básicos de saúde nos municípios consorciados, objetivando a uniformidade de atendimento médico e de auxílio diagnóstico para a correta utilização dos serviços oferecidos por meio do consórcio;

⁷Atividades públicas não privativas são aquelas realizadas pela Administração Pública, por força da Constituição ou da lei, ou seja, por dever, mas que podem também serem desenvolvidas pelo particular, em caráter complementar ou concorrente. Essas atividades não implicam o uso de poderes próprios de estado. São atividades não privativas as de prestação de serviços públicos sociais ou serviços públicos voltados para o mercado; de pesquisa e desenvolvimento; atividades administrativas e de logística em geral, dentre outras

- g) Executar ações e serviços na área de urgências, transporte de pacientes graves e atendimento pré-hospitalar móvel que estejam ligados à Política Nacional de Atenção às Urgências do SUS;
- h) realizar a cooperação técnica na área da saúde, visando a promoção de ações de saúde pública assistenciais;
- i) realizar as atividades de ouvidoria regional do SUS; e
- j) Realizar estudos, pesquisas ou projetos destinados à formação de recursos humanos nas áreas de interesse do consórcio para o cumprimento de sua finalidade.

4.3.4. Finalidade e competências do consórcio público

A finalidade e as competências do consórcio público são determinadas no contrato de consórcio, relacionadas aos seus objetivos, vedadas as finalidades e competências econômicas, conforme Lei nº 11.107, de 2005, art. 4º, IV:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

(...)

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

Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público pode firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas. Por se dotado de autonomia administrativa, o consórcio tem autonomia para gerenciar e otimizar seus recursos humanos, financeiros e materiais. Pode adquirir bens móveis e imóveis que entender necessários para a ampla realização das finalidades do consórcio, por meio de recursos próprios ou decorrentes de rateio de investimento de seus consorciados, os quais integrarão o seu patrimônio bem como recebe-los em doação; assim como equipamentos, insumos e produtos, drogas, medicamentos, necessários à realização e serviços de saúde população pertencente aos municípios de abrangência deste consórcio.

A área de atuação do consórcio público corresponde à área de abrangência do contrato de consórcio que criou a entidade (vide Item 2.3).

4.3.5. Fontes de financiamento do consórcio público

Os consórcios públicos podem receber recursos de diversas fontes de financiamento, dentre elas, as seguintes principais:

- a) recursos financeiros transferidos pelos entes da Federação consorciados, previstos em contrato de rateio;
- b) oriundos de tarifas e outros preços públicos;
- c) auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo que não compõem o consórcio público;
- d) bens móveis ou imóveis recebidos em doação;
- e) receita de prestação de serviços; e
- f) outras receitas próprias.

O consórcio pode ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação, para a prestação de serviços ou fornecimento de bens, de forma a impedir que sejam custeados pelos demais. Nesse caso, celebram contratos com os gestores locais, podendo ser remunerados dentro da Tabela SUS.

4.3.6. Estatuto do consórcio público

Observadas as disposições já estabelecidas no contrato de consórcio, as demais regras estatutárias do consórcio público são estabelecidas por sua Assembleia Geral.

Os regramentos infralegais a serem observados pelo consórcio público devem ser estabelecidos em seu estatuto e as linhas gerais de seu orçamento devem ser dispostas no contrato de rateio que será firmado com os entes consorciados.

Qualquer alteração estatutária demanda, primeiramente, a aprovação da Assembleia Geral com posterior aprovação legislativa de todos os entes consorciados.

O estatuto da associação pública produzirá efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado, sendo que essa publicação pode se dar de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

O estatuto do consórcio público de direito privado adquire efeitos mediante a sua inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

4.3.7. Vinculação com a Administração Pública

A Lei nº 11.107, de 2005, estabelece que o consórcio público de direito público integra a Administração Indireta dos entes consorciados. Embora não inclua, expressamente, o consórcio de direito privado na administração indireta, a lei estende a ele todos os efeitos, de fato, de integrá-la – ou seja, a observância do regime de direito público das entidades da administração indireta.

É muito difícil defender a constituição, pelos entes federados, de uma pessoa jurídica estranha à Administração Pública, **para o exercício de competências públicas**. Normalmente, as entidades paraestatais criadas pelo Poder Público têm competências de apoio às atividades administrativas. Essa é a posição de Maria Sylvia di Pietro, que afirma que não há como uma pessoa política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) criar pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada.

Todas as entidades criadas pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a Administração Pública direta (se a entidade for instituída como órgão sem personalidade jurídica) ou indireta (se for instituída com personalidade jurídica própria).

Não há, portanto, o que duvidar do fato de que o consórcio público de Direito Privado também integra a estrutura da Administração Indireta dos consorciados e submete-se à supervisão da Administração Direta dos entes consorciados, devidamente representados na Assembleia Geral do contrato de consórcio. Como a lei é omissa a respeito das condições sob as quais será exercida essa supervisão, depreende-se que essa é matéria a serem disposta em conjunto pelos entes consorciados no contrato de consórcio.

4.4. Sistema de governança do consórcio público

A estrutura de governança interna do consórcio público deve ser estabelecida em seu estatuto e detalhada em seu regimento, especialmente no que tange à organização; às competências e ao funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

A Lei Federal nº 11.107, de 2005, não dispõe orientações adicionais acerca de como deve ser estruturada a governança do consórcio públicos. Já o Decreto Federal nº 6.017, de 2007, que a regulamenta, faz menção à natureza colegiada desses órgãos, que podem ser compostos por membros da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

Dada a natureza associativa do consórcio público, independentemente de sua natureza jurídica, é aconselhável que seus órgãos de governança superior sejam colegiados, com participação de representantes de seus entes instituidores; podendo, inclusive, incluir representação dos usuários (como sugerido pelo Decreto acima mencionado); e das instâncias colegiadas do SUS; dentre outros.

Esses órgãos colegiados, geralmente nominados como conselho de administração ou conselho curador, exercem funções normativas e de gestão superior, sendo responsáveis pelo direcionamento geral das atividades do consórcio (naquilo que lhe for delegado pela Assembleia Geral); pela orientação geral do consórcio; pelo pronunciamento prévio sobre proposta de alteração dos estatutos e do regimento do consórcio; pela aprovação do planejamento estratégico da entidade consorcial; dentre outros. A ele cabe, também, realizar a fiscalização ou controle de gestão e de finalidade do consórcio; e das suas contas, em conjunto com o conselho fiscal.

Além disso, o conselho de administração deve ser responsável pela indicação e designação dos diretores do consórcio e pela fixação de suas atribuições, observado o que dispuser o estatuto. Essa é uma atribuição importante porque deixa clara a subordinação hierárquica da diretoria ao conselho de administração e se constitui a base do poder do conselho em relação às atividades desenvolvidas pelo consórcio, indispensável para assegurar o alinhamento da atuação da entidade consorcial aos objetivos e diretrizes traçadas pelos seus entes instituidores.

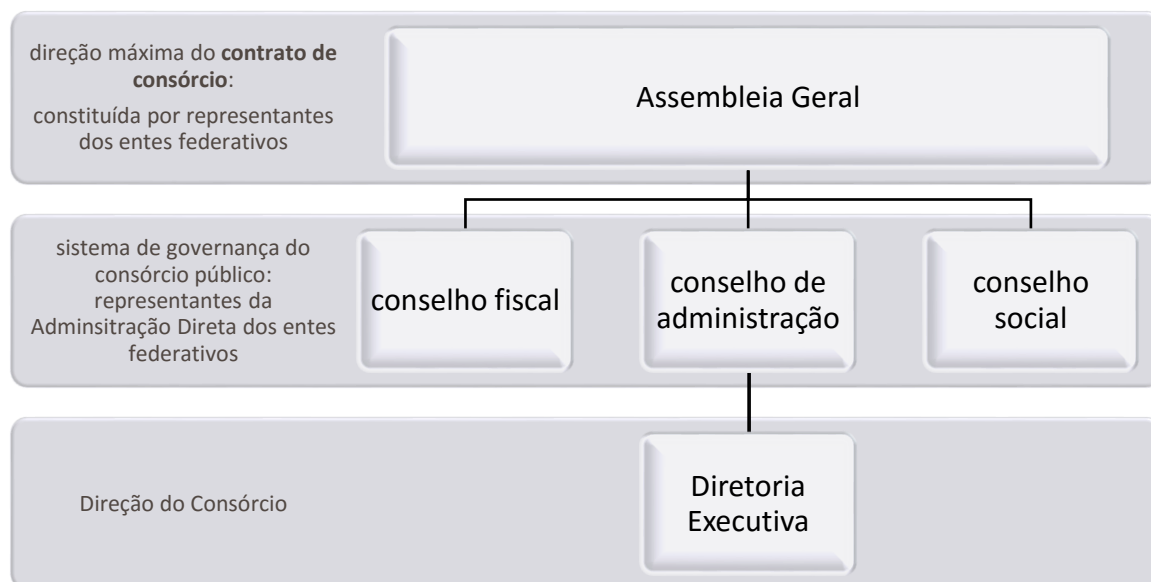
Nos consórcios intermunicipais de saúde, a existência de um conselho de administração ou curador favorece a maior orientação e coordenação dos gestores municipais (e estadual, quando for o caso) sobre as atividades do consórcio e promove o seu alinhamento aos planos municipais de saúde.

Outro órgão colegiado importante é o conselho fiscal, responsável pela fiscalização econômico-financeira do consórcio.

Há consórcios públicos prestadores de serviços à população que contemplam, ainda, em sua estrutura de governança, um **conselho social, constituído exclusivamente por representantes da sociedade civil**, com atribuições de aconselhamento e controle social.

A direção executiva do consórcio deve ser realizada por uma diretoria constituída na forma estabelecida no estatuto do consórcio. Os diretores devem responder pessoalmente pelas obrigações contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da Assembleia Geral.

Figura III
Exemplo de estrutura do sistema de governança do Contrato de Consórcio
Fonte Própria



É bom lembrar que, no âmbito do SUS, o consórcio público deve contemplar em seu sistema de governança, especialmente no seu conselho de administração ou curador, a representação do Conselho Municipal de Saúde e do Conselho das Secretarias Municipais de Saúde. Além disso, se o Governo do Estado participar do consórcio, é recomendável que haja a representação da Comissão Intergestores Regional – CIR.

4.5. Controle interno e externo

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.

Lei nº 11.107, de 2005:

Art. 9º

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.

O consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que todas as receitas e despesas realizadas com recursos entregues em virtude de contrato de rateio sejam consolidadas e contabilizadas, nas contas dos entes consorciados, na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos. Esse procedimento visa permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

4.6. Assessoria jurídica

Em razão de sua natureza interfederativa, o consórcio público não está obrigado a observar a orientação dos órgãos jurídicos dos entes consorciados e pode dispor de orientação jurídica própria, inclusive contratada, a não ser que as disposições do “contrato de consórcio” estabeleçam em contrário.

4.7. Falência e penhorabilidade

Os consórcios intermunicipais de saúde, instituídos sob os ditames da Lei nº 11.107, de 2005, não estão sujeitos à falência e seus bens móveis e imóveis são impenhoráveis. Cabe aos entes federados o pagamento de suas eventuais dívidas, na proporção das obrigações assumidas no contrato de consórcio.

4.8. Imunidade tributária e previdenciária

O consórcio público goza de imunidade tributária, na forma do art. 150, VI, a, da Constituição. Não goza de imunidade previdenciária e deve, portanto, contribuir com a quota patronal para o sistema de previdência de seus empregados.

4.9. Transparência e publicidade dos atos do consórcio público

Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à

admissão de pessoal, bem como permitindo que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

Capítulo 5. Regime Jurídico do Consórcio Público

Como já visto, independentemente da forma jurídica sob a qual for constituído – de direito público ou privado, o consórcio público ***submete-se a regras gerais de direito público impostas pela sua natureza de entidade descentralizada***, integrante da Administração Indireta dos entes instituidores.

Dentre essas regras, podem ser mencionadas, a observância da legislação de compras e contratos; a admissão de pessoal somente por meio de concurso público; a sujeição ao controle interno e externo dos entes instituidores; e a sujeição às normas financeiras e contábeis dos órgãos e entidades de direito público; dentre outras.

No tocante às demais disposições de direito público ***que não se regem por normas de aplicação nacional e são estabelecidas no âmbito de cada ente federativo***, os entes consorciados devem definir, em conjunto, aquelas que deverão ser observadas pelo consórcio, dispondo-as no contrato de consórcio. Isso se deve ao fato do consórcio ser uma figura jurídica interfederativa, criada em conjunto por vários entes federados, cujos ordenamentos administrativos apresentam especificidades, um em relação ao outro. Sendo assim, é fundamental que seus entes criadores estabeleçam, no contrato de consórcio (que é uma lei!), quais os aspectos específicos do seu regime administrativo. Isso inclui, por exemplo, as normas sobre contratação temporária que deverá observar; o teto remuneratório a que se submete o seu quadro de pessoal⁸; as regras sobre concurso público e sobre a organização dos seus sistemas administrativos; dentre outras.

5.1. Regime de pessoal

A Lei nº 11.107, de 2005 dispõe que o regime de pessoal do consórcio público de direito privado é o celetista, provido mediante concurso público. No entanto, é omissa quanto ao regime de pessoal da associação pública.

Ora, na associação pública, regida integralmente pelo direito público, o natural seria que o regime jurídico aplicável ao seu quadro de pessoal fosse o

⁸ Como o consórcio público é uma entidade federativa, o contrato de consórcio deve definir qual o teto de remuneração será a ele aplicado; ou seja, qual subsídio de Chefes do Poder Executivo de ente consorciado será aplicado para fins de atendimento ao art. 37, inciso XI da Constituição Federal.

estatutário, previsto no art. 39, caput, da Constituição Federal. É preciso considerar, entretanto, que a natureza das relações servidor-Estado que se estabelecem nesse modelo de regime torna inviável a sua adoção em entidades de natureza interfederativa e que podem, inclusive, ter prazo de vigência pré-definido.

Dentre outras singularidades em relação ao regime geral dos trabalhadores brasileiros, regidos pela CLT, no regime estatutário, a relação empregatícia do servidor é com o Estado e não apenas com o Poder Executivo. É o Parlamento que lhes define os benefícios e os vencimentos. Além disso, a relação é perene, salvo na eventualidade de improbidade administrativa e outros desvios de conduta previstos na lei, por parte do servidor público. Esse goza de estabilidade e de um regime previdenciário diferenciado, no qual seus benefícios, como a aposentadoria e a pensão, são pagos com recursos diretos do Orçamento Público do ente federado. Sendo a associação pública uma entidade cujo direito de propriedade é compartilhado pelos consorciados, a constituição de um quadro próprio com servidores públicos regidos pelo regime estatutário seria de complexa engenharia.

Muito embora a Lei nº 11.107, de 2005, nada tenha disposto a respeito, ***fica claro que o regime jurídico único da associação de Direito Público é o celetista, uma vez que ela não pode contratar estatutários, com estabilidade, porque eles não se vincularão a nenhum ente específico.***

É importante registrar que a adoção do regime celetista pelo consórcio público ***não é incompatível com o caput do art. 39 da Constituição Federal, ainda que o regime jurídico dos entes consorciados seja o estatutário.*** A Constituição estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas. No entanto, a entidade consorcial não pertence integralmente a nenhum dos seus entes instituidores – pertence a todos eles. É um instituto interfederativo que não se rege pelas leis que estabelecem o regime de pessoal de seus entes instituidores e sim pelo regime jurídico que o seu contrato de consórcio estabelecer.

5.1.1. Cessão de pessoal

A Lei nº 11.107, de 2005 dispõe que os ***entes consorciados podem ceder servidores ao consórcio público***, na forma e condições da legislação de cada um. No caso da associação pública, essa possibilidade viabiliza o exercício de atividades de natureza privativa de Estado que, porventura, a ela couber realizar,

a exemplo da vigilância sanitária e epidemiológica, que somente podem ser exercidas por servidor público estável.

Os servidores cedidos pelos entes federados ao consórcio permanecem nas suas respectivas carreiras e cargos efetivos, na estrutura do ente a que pertencem, podendo receber adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público, pelo exercício de suas funções na associação pública.

O pagamento de adicionais ou gratificações ao servidor cedido ao consórcio público não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

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.

5.1.2. Contratados por tempo determinado

A Lei nº 11.107, de 2005 prevê a possibilidade de o consórcio contratar empregados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Para isso, é fundamental que o contrato de consórcio disponha sobre o regime específico de contratação por tempo determinado a ser aplicado à entidade consorcial, que pode ser o estabelecido no art. 443 da CLT; o aprovado por um de seus entes consorciados; ou ainda um regime diferenciado, estabelecido especificamente para o consórcio, no contrato.

5.1.3. Criação de empregos públicos

Conforme disposição da Lei nº 11.107, de 2005 (art. 4º, inciso IX) e do Decreto nº 6.017, de 2007 (art. 22), a criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que fixe a forma e os requisitos de provimento e a remuneração dos empregados, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

5.1.4. Teto remuneratório

Tratando-se o consórcio público de uma entidade interfederativa, constituída por múltiplos entes, instala-se a dúvida de como atender ao disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, que determina que a remuneração do

pessoal contratado diretamente pelo consórcio público deve observar, como teto remuneratório, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador.

Para não gerar dúvidas e inseguranças, especialmente ante os órgãos jurídicos e de controle, é recomendável que o contrato de consórcio defina qual subsídio de chefe do Poder Executivo de ente consorciado deverá ser observado como teto remuneratório do pessoal do consórcio público.

5.1.5. Limite de despesa de pessoal

A Portaria nº 72, de 01 de fevereiro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda estabelece que todo o valor transferido pelo ente da Federação, via contrato de rateio, para pagamento de despesas com pessoal do consórcio público, nos termos do *caput* do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será considerado despesa bruta com pessoal ativo na elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

5.1.6. Demais disposições sobre pessoal

Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

5.2. Regime de compras e contratos:

O consórcio público de direito público ou privado segue as normas de licitação estabelecidas para a Administração Direta e Indireta, observadas disposições especiais, previstas na Lei nº 11.107, de 2005:

- a) é dispensada a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua Administração Indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;
- b) os consórcios submetem-se a limites de dispensa de licitação em dobro, quando formados por até três entes da Federação e em triplo, quando formado por número maior;
- c) os consórcios têm ampliado para 20% seus limites para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, para obras e serviços de engenharia e para outros serviços e compras;

d) os consórcios públicos podem realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados; e.

e) é facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato.

Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

5.3. Regime financeiro e contábil

No que concerne ao seu regime contábil e financeiro, o consórcio público submete-se às disposições estabelecidas pela Portaria nº 72, de 01 de fevereiro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, que fixa as normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal⁹ (vide Capítulo 5).

5.4. Regime patrimonial

A transferência de bens por parte dos entes consorciados, inclusive sob a forma de doação, e de recursos em virtude de contrato de rateio deve ser registrada, do ponto de vista patrimonial, como aumento de participação no consórcio público.

O contrato de consórcio deve prever o tratamento a ser dado aos bens destinados ao consórcio público, inclusive no caso do consorciado se retirar do contrato e de extinção do consórcio. Aliás, para que esses bens sejam revertidos ou retrocedidos é preciso haver expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação.

Os bens recebidos em doação com ônus somente integrarão o patrimônio após o cumprimento das condições estabelecidas pelo doador, devendo ser objeto de controle individualizado.

⁹ O art. 20 da Lei 11.107, de 2005 delegou ao Poder Executivo Federal regulamentar as normas aplicáveis à gestão orçamentária, contábil e financeira dos consórcios públicos. O Decreto nº 6.017, de 2007 que regulamentou a Lei, por sua vez, delegou à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda disciplinar a matéria.

5.5. Dos convênios celebrados pelo consórcio público com a União

A União somente pode celebrar convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido (art. 39 do Decreto nº 6.017, de 2007).

A celebração do convênio com consórcio público para a transferência de recursos da União está condicionada ao atendimento, pelos entes federativos consorciados, das exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração, bem como a liberação de quaisquer parcelas de recursos, caso exista alguma irregularidade por parte de qualquer dos entes consorciados.

Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão executar o objeto do convênio ou contrato de repasse celebrado com a União por meio de consórcio público a que estejam associados. Para isso, o instrumento de convênio ou contrato de repasse poderá indicar o consórcio público como responsável pela execução, sem prejuízo das responsabilidades dos convenientes ou contratados.

Capítulo 6. Financiamento do consórcio público: o contrato de rateio

6.1. Definição

Contrato de rateio¹⁰ é o ajuste celebrado pelos entes que celebraram o contrato de consórcio para ***estabelecer as responsabilidades de cada um relativamente ao financiamento das atividades da entidade que criaram em conjunto*** (o consórcio público).

6.2. Contrato de rateio como instrumento jurídico da relação de dependência

O contrato de rateio é um instrumento jurídico, estabelecido pela Lei Federal nº 11.107, de 2005, para viabilizar a destinação direta de recursos financeiros, pelos entes federativos consorciados, à entidade consorcial por eles constituída em conjunto, para cobertura de suas despesas de organização e funcionamento, inclusive para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral.

Como é impossível ao consórcio público figurar, integralmente, na Lei Orçamentária de cada ente federado, o contrato de rateio faz a intermediação entre os orçamentos de cada ente e a previsão orçamentária total da entidade consorcial, que corresponde à soma das previsões orçamentárias consignadas nas leis orçamentárias anuais de seus entes instituidores.

Dispõe a Lei nº 11.107, de 2005 que:

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

Assim, a transferência de recursos dos entes ao consórcio público vai depender, sempre, da prévia celebração do contrato de rateio.

Tem-se, portanto, que:

¹⁰ Conforme Decreto nº 6.017, de 2007, art. 2º, inciso VII, *contrato de rateio “é o contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público”.*

- a) no consórcio público, os entes federados instituidores estabelecem uma relação contratual entre si, por meio da celebração do contrato de consórcio e, posteriormente, do contrato de rateio;
- b) por meio desse último, estipulam o quanto cada ente consorciado irá **destinar de recursos para a manutenção do consórcio** e devem, por força de lei, prever o orçamento correspondente, em sua respectiva lei orçamentária anual;
- c) o contrato de rateio deve ser formalizado a cada exercício financeiro, o que vale dizer que o prazo desse contrato não pode ultrapassar, como regra, o ano em que foi celebrado;
- d) Os recursos nele previstos devem ser consignados na lei orçamentária dos entes consorciados. Sua vigência, portanto, não pode ser superior à vigência dos créditos orçamentários que lhe dão sustentação.

O contrato de rateio é um instrumento jurídico de intermediação entre os diversos orçamentos públicos dos entes consorciados e o consórcio. Ele viabiliza a “manutenção interfederativa” do consórcio.

Os dispositivos que regem o contrato de rateio buscam preservar a natureza estatutária da relação de financiamento do consórcio com seus entes instituidores. Assim, a relação de cada um dos entes consorciados e o consórcio é regida, integralmente, pelo direito público, com claro caráter de “dependência”.

Dentro desse conceito de manutenção, o consórcio público deve observar as regras financeiras e contábeis dos órgãos e entidades de direito público, inclusive no que tange à contabilização de receitas e despesas.

Aliás, e com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

A Lei nº11.107, de 2005 veda a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, ou seja, aquelas cuja modalidade de aplicação seja indefinida, inclusive transferências ou operações de crédito. As despesas de administração e planejamento, desde que

previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública não são consideradas como genéricas.

6.3. Objeto do contrato de rateio

O objeto do Contrato de Rateio é a definição dos recursos financeiros e de pessoal a serem fornecidos ao consórcio público pelos seus entes instituidores, para a realização das despesas relativas no exercício financeiro, em consonância com o definido no Contrato de Consórcio Público. Nesse caso, os contratantes obrigam-se a:

- a) transferir ao consórcio os recursos financeiros nos valores fixados no contrato de rateio;
- b) consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações necessárias para suportar as despesas assumidas por meio do contrato;
- c) notificar, por escrito, o consórcio público sobre qualquer restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou sobre qualquer outra restrição derivada das normas de direito financeiro, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio;
- d) somente destinar recursos financeiros ao consórcio público por meio do presente Contrato de Rateio, em observância ao art. 8º da Lei nº 11.107, de 2005.

O consórcio público obriga-se a aplicar os recursos transferidos, na consecução da suas finalidade e competências, dispostos em cláusula específica do contrato de consórcio; assim como fornecer aos seus entes instituidores as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos, a fim de permitir o atendimento da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

O contrato de rateio pode autorizar o consórcio público a aplicar no mercado financeiro os recursos repassados pelos entes instituidores, desde que os resultados dessa aplicação sejam apropriados, integralmente, pelo objeto do Contrato de Consórcio Público,

6.4. Cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato de rateio

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.

O ente consorciado que não prever, na sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, os recursos orçamentários suficientes para suportar as despesas assumidas no âmbito do contrato de rateio, poderá ser excluído do consórcio público.

Além disso, a Lei nº 11.107, de 2005 prevê que celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei, 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, que causa lesão ao erário.

O ente consorciado que apresentar restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, deve, mediante notificação escrita, informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.

A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

O contrato de rateio não pode conter disposição que objetive afastar ou dificultar a fiscalização dos órgãos de controle interno e externo e da sociedade civil de qualquer dos entes consorciados.

O consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

6.5. A Lei Complementar nº 141, de 2012 e os consórcios públicos

A Lei Complementar nº 141, de 2012, faz referência à adoção de consórcios públicos no âmbito do SUS e ressalta a obrigatoriedade de esses respeitarem os princípios, diretrizes e normas que regem o Sistema. Dispõe, ainda, que os entes federativos que adotarem a forma jurídica de consórcios públicos poderão remanejar recursos para os consórcios, por via do contrato de rateio

Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.

Parágrafo único. A modalidade gerencial referida no caput deverá estar em consonância com os preceitos do Direito Administrativo Público, com os princípios inscritos na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, na Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e com as normas do SUS pactuadas na comissão intergestores tripartite e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde.

O contrato de rateio não pode conter disposição que objetive afastar ou dificultar a fiscalização dos órgãos de controle interno e externo e da sociedade civil de qualquer dos entes consorciados.

O consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

É proibido aos entes da Federação destinar contribuições financeiras ou econômicas ao consórcio público, salvo doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas

por força de gestão associada de serviços públicos. Assim, será nula a cláusula do contrato de consórcio que disponha nesse sentido.

Capítulo 7. Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil

A Portaria nº72, de 01 de fevereiro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal.

7.1. Sobre o orçamento público do ente consorciado

Cada um dos entes consorciados deve consignar em sua lei orçamentária anual ou em créditos adicionais, por meio de programações específicas, dotações suficientes para suportar as despesas com transferências ao consórcio público, previstas no contrato de rateio.

As leis orçamentárias anuais e os créditos adicionais dos entes consorciados devem discriminar as transferências a consórcio público, quanto à natureza, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesas modalidade de aplicação, conforme definido na Portaria STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

A contratação direta de consórcios públicos, pelo ente consorciado, será identificada por meio de modalidade de aplicação específica.

7.2. Sobre o orçamento público do consórcio público

O orçamento elaborado pelo consórcio público é um instrumento não legislativo aprovado pela sua Assembleia Geral. Ele dispõe sobre a previsão de receitas e despesas necessárias à consecução dos fins do consórcio público, inclusive as relativas ao contrato de rateio.

O orçamento do consórcio observa os critérios de classificação funcional, programática por natureza de despesa e fonte de destinação de recursos.

a) Discriminação das despesas

O orçamento do consórcio público deve discriminar as despesas a serem executadas, com base nos critérios de classificação funcional, programática, por natureza de despesa e por fonte de destinação de recursos.

A classificação funcional e por grupo de natureza de despesa deve observar a classificação do ente consorciado transferidor.

A discriminação quanto à natureza de despesa deve ser feita, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

b) **Informações para a elaboração das leis orçamentárias anuais dos entes consorciados.**

O consórcio público deve prestar as informações necessárias para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias anuais dos seus entes instituidores pelo menos trinta dias antes do menor prazo para encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao Poder Legislativo.

c) **Registro contábil do consórcio público**

Na execução orçamentária, o registro contábil orçamentário abrange as etapas de previsão e execução das receitas e das despesas, nas respectivas classificações orçamentárias.

As receitas de transferências recebidas pelos consórcios públicos em virtude do contrato de rateio devem ser classificadas em códigos de fonte/destinação de recursos, que reflitam as finalidades da transferência.

O consórcio público deve registrar a execução orçamentária da despesa nos respectivos códigos de fonte/destinação de recursos.

d) **Discriminação das despesas**

Os recursos recebidos mediante contrato de rateio, quando utilizados em exercícios seguintes, devem atender ao objeto de sua vinculação, conforme parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Caso a não utilização desses recursos implique o não atendimento dos limites mínimos com saúde e educação (Constituição Federal, art. 198, §2º), a diferença será acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente, sem prejuízo da base anual de impostos e transferências prevista constitucionalmente. (Secretaria do Tesouro Nacional, maio de 2015).

7.3. A inclusão da execução orçamentária e financeira do consórcio nas contas dos entes consorciados

Os entes consorciados devem incluir, na consolidação de suas contas, a execução orçamentária e financeira do consórcio público, relativamente aos recursos a ele entregues por força do contrato de rateio.

Esses dados devem ser utilizados para elaborar os seguintes demonstrativos fiscais:

- I. No Relatório de Gestão Fiscal, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
 - (i) No Relatório Resumido da Execução Orçamentária: (i) Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; (ii) Demonstrativo das Despesas com Saúde – União; e (iii) Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para evitar duplicidades na elaboração dos demonstrativos, não devem ser computadas as despesas executadas pelos entes consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio.

e) Restos a pagar

A insuficiência de caixa do consórcio público deve ser considerada em rubrica específica do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, que integra o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo de cada ente consorciado, na proporção de sua participação, definida pelo contrato de rateio do exercício vigente, para fins de análise do cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

Lei Complementar nº 101

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Os entes consorciados devem registrar, em suas contabilidades, as informações do consórcio público necessárias à elaboração dos demonstrativos.

Na elaboração dos demais demonstrativos fiscais, o ente consorciado deve computar as despesas executadas na modalidade de aplicação referente às transferências a consórcios públicos, observada a metodologia de elaboração estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os consórcios públicos devem encaminhar aos Poderes Executivos dos entes consorciados as informações necessárias à elaboração dos demonstrativos até quinze dias após o encerramento do período de referência, salvo prazo diverso estabelecido por legislação específica de cada ente consorciado.

Para fins de consolidação das contas, caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações do consórcio público:

I – todo o valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com pessoal nos termos do *caput* do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será considerado despesa bruta com pessoal ativo na elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal;

II – nenhum valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com educação ou saúde será considerado nessas funções, para fins de elaboração dos seguintes demonstrativos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária:

- a) Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino –MDE;
- b) Demonstrativo das Despesas com Saúde –União; e
- c) Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde –Estados, Distrito Federal e Municípios.

Caso o ente consorciado não efetue a publicação dos demonstrativos, em razão do não envio das informações pelo consórcio, serão observadas, até que a situação seja regularizada, as condições previstas no § 2º do art. 51, § 2º do art. 52 e § 2º e § 3º do art. 55 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Os demonstrativos elaborados com base nas informações previstas no *caput* poderão ser retificados a qualquer tempo, desde que comprovada junto ao Tribunal de Contas a efetiva aplicação no período de referência.

7.4. Da contabilidade patrimonial dos entes consorciados

Os entes da Federação consorciados evidenciarão sua participação no consórcio público em seu balanço patrimonial como ativo não circulante–investimentos, devidamente atualizado por equivalência patrimonial.

A transferência de bens por parte dos entes consorciados, inclusive sob a forma de doação, e de recursos em virtude de contrato de rateio será registrada, do ponto de vista patrimonial, como aumento de participação no consórcio público.

7.5. Da Transparência da gestão fiscal do consórcio público

O consórcio público deve dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, aos seguintes documentos:

I -o orçamento do consórcio público;

II -o contrato de rateio;

III -as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação; e

IV -os seguintes demonstrativos fiscais:

a) Do Relatório de Gestão Fiscal:

1) Demonstrativo da Despesa com Pessoal;

2) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; e

3) Demonstrativo dos Restos a Pagar.

b) Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária:

1) Balanço Orçamentário;

2) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Sub-Função.

Os documentos citados devem ser disponibilizados na Internet, publicando-se na imprensa oficial de cada ente da Federação consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais qualquer tempo

Para fins de cumprimento dos incisos II e III, do parágrafo único, do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e sua respectiva regulamentação, o consórcio público deve:

I adotar sistema de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade; e

II -divulgar as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira por meio de portal eletrônico centralizado no âmbito do ente da Federação que o represente.

Aplica-se ao consórcio público o menor dos prazos definidos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cabível aos entes da Federação consorciados.

Capítulo 8. Comparativo entre os consórcios públicos de direito público e de direito privado

A análise dos regramentos administrativos impostos ao consórcio público de direito público e ao consórcio público de direito privado evidencia que os seus estatutos jurídicos são muito semelhantes.

Apesar de a Lei nº 11.107, de 2005 dispor que o consórcio público de direito privado é disciplinado pelas regras do Direito Civil que rege as associações privadas no que não contrair o texto legal, o fato é que há pouca diferença entre o seu regime jurídico e o da associação pública (vide Quadro V).

Quadro V
Comparativo entre o regime jurídico aplicável à associação pública e ao consórcio público de direito privado
Fonte própria

Aspecto administrativo	Associação pública	Consórcio público de direito privado
Forma de Instituição	Criado por lei (lei de ratificação do contrato de consórcio)	Criado por autorização legal (lei de ratificação do contrato de consórcio) e inscrição do estatuto no Registro Civil de Pessoas Jurídicas
Finalidade e competências	Pode exercer atividades privativas de estado	Não pode exercer atividades privativas de estado.
Origem dos recursos	Contrato de rateio, doações, auxílio, contribuições e subvenções e receitas próprias	Contrato de rateio, doações, auxílio, contribuições e subvenções e receitas próprias Pode receber recursos públicos dos entes consorciados somente por

Aspecto administrativo	Associação pública	Consórcio público de direito privado
		meio de contratos de prestação de serviços
Estatuto	Aprovado pela Assembleia Geral	Aprovado pela Assembleia Geral
Vinculação administrativa	Integra a Administração Pública Indireta dos entes consorciados	Integra a Administração Pública Indireta dos entes consorciados
Assembleia Geral	Composta por representantes dos entes consorciados e presidida por Chefe de Governo	Composta por representantes dos entes consorciados e presidida por Chefe de Governo
Regime de compras	Obrigado a realizar licitação. Observa regras especiais autorizadas pela Lei 11.107/2005	Obrigado a realizar licitação. Observa regras especiais autorizadas pela Lei 11.107/2005
Regime de pessoal	Celetista, contratado por concurso	Celetista, contratado por concurso
Pessoal cedido	Pode ter quadro de servidores estatutários cedidos pelos entes consorciados	Pode ter quadro de servidores estatutários cedidos pelos entes consorciados
Contratos por tempo determinado	Observa regras de contratação por tempo determinado dispostas no contrato de consórcio (lei)	Observa regras de contratação por tempo determinado dispostas no contrato de consórcio (lei)
Teto remuneratório	Teto remuneratório estabelecido no contrato de consórcio	Teto remuneratório estabelecido no contrato de consórcio
Incidência dos limites da LRF	Despesas com pessoal cobertas com recursos oriundos do contrato de rateio contabilizadas junto	Despesas com pessoal cobertas com recursos oriundos do contrato de rateio contabilizadas junto das

Aspecto administrativo	Associação pública	Consórcio público de direito privado
	das despesas dos entes consorciados	despesas dos entes consorciados
Autonomia orçamentaria	O orçamento do consórcio público é não legislativo, aprovado pela sua Assembleia Geral. Deve prestar informações aos entes consorciados para subsidiar a elaboração de suas respectivas leis orçamentárias (no que se refere às transferências via contrato de rateio)	O orçamento do consórcio público é não legislativo, aprovado pela sua Assembleia Geral. Deve prestar informações aos entes consorciados para subsidiar a elaboração de suas respectivas leis orçamentárias (no que se refere às transferências via contrato de rateio)
Regime financeiro e contábil	Observa regras de direito público estabelecidas pela STN/MF	Observa regras de direito público estabelecidas pela STN/MF.
Assessoria jurídica	Tem assessoria jurídica própria	Tem assessoria jurídica própria
Controle interno e externo	Submete-se ao controle interno e externo	Submete-se ao controle interno e externo
Imunidade tributária	Goza de imunidade tributária	Goza de imunidade tributária
Imunidade previdenciária	Não goza de imunidade previdenciária sobre sua força de trabalho celetista	Não goza de imunidade previdenciária sobre sua força de trabalho celetista
Sistemas administrativos	Sistemas próprios	Sistemas próprios
Relacionamento com a União	Podem estabelecer convênios com a União	Não podem estabelecer convênios com a União

O consórcio público de direito público goza de relativa autonomia administrativa, podendo dispor de sistemas administrativos próprios, que

observem as regras dispostas pelos entes instituidores, no contrato de consórcio e por resoluções da sua Assembleia Geral. O mesmo ocorre com o consórcio público de direito privado, uma vez que se rege por praticamente todos os condicionantes impostos à associação pública.

A principal diferença entre eles é a possibilidade de o consórcio público de direito privado não ser dependente dos recursos financeiros dos seus entes instituidores e com eles se relacionar apenas por meio de contratos de prestação de serviços. Nesse caso, como não celebra contrato de rateio, não terá a prerrogativa de ter recursos financeiros assegurados nos orçamentos públicos dos seus entes instituidores.

Capítulo 9. Como instituir um Consórcio Público

O processo de constituição de um consórcio público começa com a decisão política tomada pelos Chefes dos Poderes Executivos de dois ou mais entes federativos de atuarem de forma cooperada na realização de determinada atividade pública, com o objetivo de alcançarem objetivos comuns

A iniciativa pode ser de qualquer ente federado que, ao conseguir a adesão de outros entes, dá início ao processo de elaboração do protocolo de intenções, normalmente, a partir da constituição de uma comissão de representantes dos entes interessados.

Esses não estão obrigados a subscrever o protocolo de intenções; e se o fizerem também não estão obrigados a ratificá-lo. A recusa ou a demora dos entes federados que subscreverem o protocolo de intenções nessa ratificação não pode ser penalizada.

Nenhum ente federado deve se consorciar senão após profundo exame do interesse público e de ampla discussão a respeito de sua participação, uma vez que, ao se consorciar, ele descentraliza competência e poder para a entidade interfederativa, comprometida não só com as demandas sociais sob a sua responsabilidade, mas com a de todos os demais entes consorciados.

9.1. Passos fundamentais na constituição de um consórcio público

- Antes de iniciar o processo: análise da existência de condições político-administrativas para estabelecer a relação cooperada, que demanda articulação, integração e convergência de interesses e propósitos entre os entes consorciados.
- Definição das cláusulas básicas da relação consorciada e elaboração do protocolo de intenções.
- Submissão do protocolo de intenções aos conselhos municipais ou estaduais da saúde dos entes federados envolvidos, para apreciação.

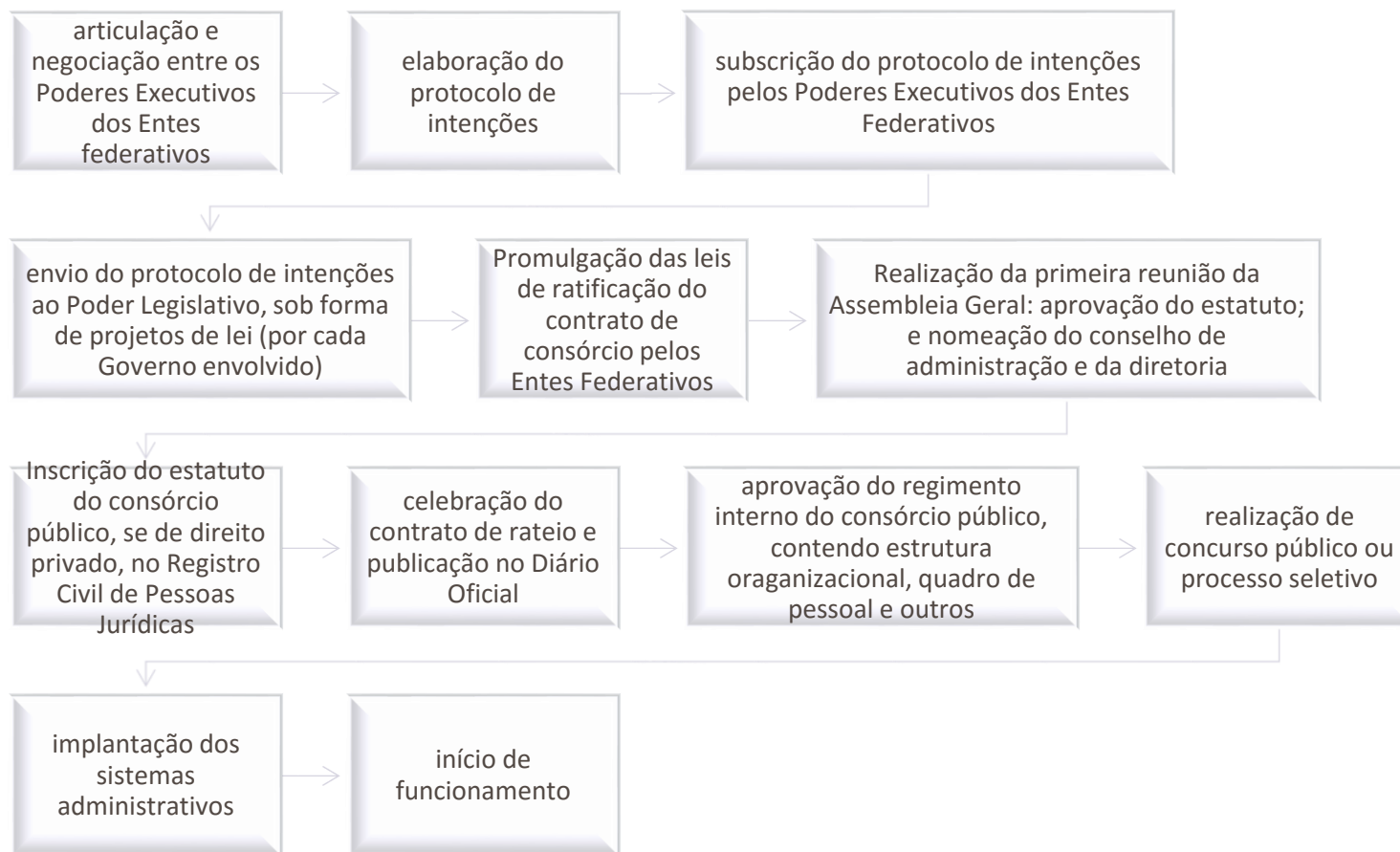
- Subscrição do protocolo de intenções pelos Chefes dos Poderes Executivos dos entes federativos.
- Submissão do protocolo de intenções aos Poderes Legislativos dos entes que o subscreveram, para ratificação, mediante projeto de lei.
- Na forma do texto legal, o contrato de consórcio assume efeitos jurídicos a partir das ratificações do protocolo de intenções pelos Poderes Legislativos dos entes consorciados.
- A vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções e conversão em contrato de consórcio dá personalidade jurídica à associação pública. No caso do consórcio público de direito privado, as leis apenas autorizam os Poderes Executivos dos entes federativos a criar a entidade, que adquire personalidade jurídica mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.
- Após a ratificação do protocolo de intenções: nomeação dos membros da Assembleia Geral e estabelecimento de seu presidente (responsável pelo consórcio público).
- Realização da primeira reunião da Assembleia Geral, com aprovação em ata do estatuto do consórcio público.
- Inscrição do consórcio público no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, se for consórcio público de direito privado.
- Projeção da estrutura organizacional: cargos em comissão e funções comissionadas
- Projeção do quadro de pessoal: competências necessárias, quantitativos, remuneração, gratificações e outras vantagens.
- Elaboração do contrato de rateio: definição de recursos financeiros, de pessoal e patrimonial a serem transferidos para o consórcio público.
- Nomeação do conselho de administração (ou correlato), do conselho fiscal, quando houver e da diretoria do consórcio público
- Elaboração do regimento interno do consórcio público
- Aprovação do regimento interno pela Assembleia Geral

9.2. Fluxo de Implantação de um consórcio público

O Quadro VII, a seguir, apresenta as principais etapas do processo de implantação de um consórcio público, desde a articulação e a negociação entre os Entes Federativos desejosos de se consorciarem até o início de seu funcionamento

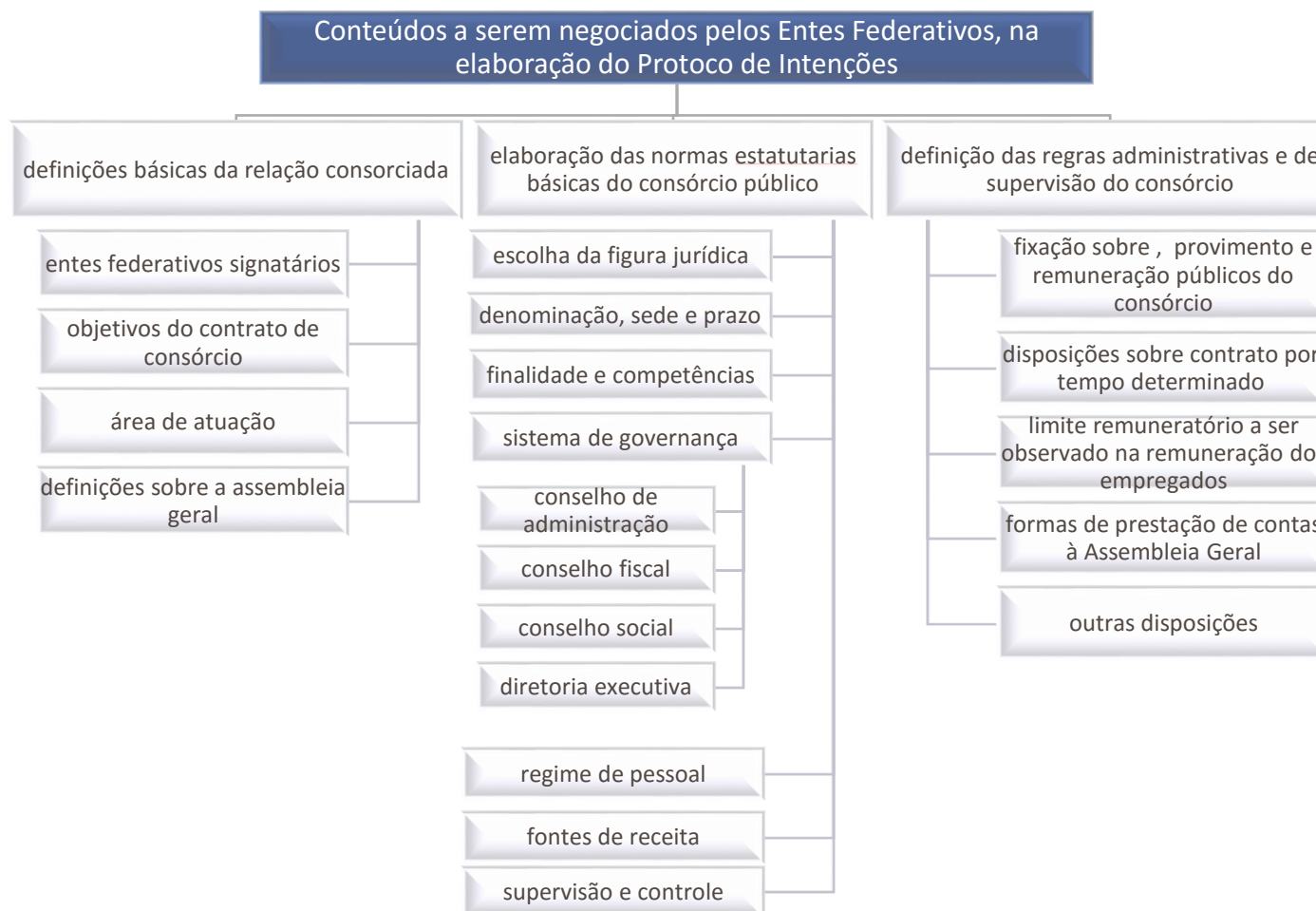
Quadro VI – Fluxo de implantação de um consórcio público

Fonte: própria.



Quadro VII – Conteúdos essenciais do Protocolo de Intenções

Fonte: própria



Capítulo 10. O contrato organizativo de ação pública - COAP

O COAP é um ajuste celebrado entre secretários de saúde dos municípios de uma determinada região de saúde, com os respectivos secretários de saúde de seus estados e com a União, que tem como objeto a organização e a integração de ações e serviços de saúde e respectivos recursos financeiros na rede regionalizada e hierarquizada.

O contrato define os regramentos da gestão compartilhada; as responsabilidades, indicadores e metas de saúde para cada um dos entes signatários; os critérios de avaliação de desempenho a serem utilizados e os recursos financeiros que serão disponibilizados; e as formas de controle e fiscalização de sua execução¹¹.

Trata-se, portanto, de um instrumento que reflete o pacto político assumido pelos entes signatários, que estabelece os compromissos de um ente federativo em relação aos demais, dentro de uma mesma região de saúde e possibilita a cada um deles se ordenar para o cumprimento desses compromissos.

O COAP foi instituído pelo Decreto Federal nº 7.508, de 2011 que regulamentou disposições da Lei nº 8.080, de 1990 no que se refere à organização do Sistema Único de Saúde - SUS, ao planejamento da saúde, a assistência à saúde e à articulação interfederativa.

Santos (2011) define o COAP como um instrumento jurídico-institucional, de caráter regional que permite aos entes federativos de uma mesma região de saúde,

¹¹ Segundo o art. 36 do Decreto nº 7.508, de 2011, são disposições essenciais do COAP: (a) identificação das necessidades de saúde locais e regionais; (b) oferta de ações e serviços de vigilância em saúde, (c) promoção, proteção e recuperação da saúde em âmbito regional e inter-regional; (d) responsabilidades assumidas pelos entes federativos perante a população no processo de regionalização, as quais serão estabelecidas de forma individualizada, de acordo com o perfil, a organização e a capacidade de prestação das ações e dos serviços de cada ente federativo da Região de Saúde; (e) indicadores e metas de saúde; (f) estratégias para a melhoria das ações e serviços de saúde; (g) critérios de avaliação dos resultados e forma de monitoramento permanente; (h) adequação das ações e dos serviços dos entes federativos em relação às atualizações realizadas na Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES); (i) investimentos na rede de serviços e as respectivas responsabilidades; e (j) recursos financeiros que serão disponibilizados por cada um dos partícipes para sua execução.

ao lado do seu estado-membro e da União, exercerem, efetivamente, um modelo de gestão pública interfederativa – que propicia a negociação, a promoção de consensos e a pactuação acerca de aspectos essenciais para o SUS, como as atribuições que competem a cada um dos entes, dentro da região de saúde; quem responde pelas referências sanitárias; e quem as financia.

A principal finalidade do COAP é promover a definição de responsabilidades e o compartilhamento das ações e serviços na região da saúde, de forma a garantir a integralidade da assistência aos cidadãos. É no âmbito do COAP que as múltiplas responsabilidades sanitárias, de âmbito regional, são definidas.

Assim como o consórcio público, o COAP é considerado importante instrumento de gestão estratégica e participativa do SUS, que promove e viabiliza a ação interfederativa integrada e concertada, rompendo com a tradição dos contratos bilaterais, cujo objeto contrapõem as partes por cada um pretender o inverso da outra (Santos, 2011). No entanto, as similaridades desses dois instrumentos esgotam-se aí, visto que diferem em sua essência, conteúdo e forma.

O COAP é um acordo entre as instâncias políticas dos gestores de saúde dos entes federativos de uma determinada região de saúde cuja finalidade é integrar os seus planos de saúde e distribuir responsabilidades entre eles, observadas as orientações da Comissão Intergestores Bipartite - CIB e da Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Sua essência é organizativa e não tem personalidade jurídica.

Já o consórcio público é uma pessoa jurídica instituída em conjunto por dois ou mais entes federativos para exercer competências de natureza executiva – ou seja, executar atividades e serviços de saúde à população dos seus entes instituidores¹².

Segundo Lenir Santos (2011), o COAP visa integrar as próprias ações e serviços de saúde dos entes federativos na região de saúde com o fim de garantir a regionalização e a sua governança; enquanto o consórcio visa integrar meios para finalidades comuns.

O consórcio público, o convênio de cooperação¹³; o contrato de programa¹⁴ e o COAP são, assim, quatro tecnologias jurídico-administrativas diferentes e complementares que viabilizam a relação cooperada entre entes federados na implementação de políticas públicas, e sua aplicação no âmbito do SUS é essencial.

¹² No consórcio público, os entes federativos consorciados criam em conjunto uma figura jurídica interfederativa responsável pelas atividades e serviços que serão realizados em comum.

¹³ Mais informações sobre convênio de cooperação no Título VII.

¹⁴ Mais informações sobre contrato de programa no Título VII

O consórcio público pode, inclusive, ter, dentre suas atribuições, dar suporte aos compromissos assumidos pelos entes federativos no COAP.

A atuação dos consórcios públicos, em uma determinada região deve estar, obrigatoriamente, alinhada aos compromissos firmados no âmbito do COAP.

“Podem definir, no COAP, de acordo com suas realidades e no âmbito de suas competências comuns, o papel de cada um na rede de atenção à saúde, se auto impondo regramentos resultantes de negociação solidária e responsável no tocante à competência comum de cuidar da saúde da população. Trata-se de uma regulação negocial, ajustada mediante cláusulas e condições contratuais, as quais passam a exercer o papel que seria previamente reservado à lei quanto à definição, em minúcias, das competências dos entes na área da saúde” (Santos & Andrade, 2013).

Consórcios Públicos Intermunicipais, no âmbito do SUS
Aspectos Básicos

Capítulo 11. Gestão associada de serviços públicos e Contrato de Programa

11.1. A Gestão Associada de Serviços Públicos¹⁵

A gestão associada de serviços públicos entre dois ou mais entes federativos corresponde ao exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio da **celebração de um contrato de consórcio, de um contrato de programa** ou **de um convênio de cooperação**, conforme art. 241, da Constituição Federal.

A gestão associada pode ser acompanhada ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos; serviços; pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

11.2. A gestão associada, no âmbito do contrato de consórcio

O consórcio público, quando personalizado como associação pública, pode ser incumbido da gestão associada de atividades estatais privativas dos seus entes instituidores; tais como regulação e fiscalização.

A gestão associada, além do planejamento, regulação e fiscalização, também pode ser ajustada para a prestação de serviços públicos tarifados. Nesse caso, se o próprio consórcio público prestar os serviços, basta que o contrato de consórcio preveja a outorga dessa competência à entidade consorcial bem como os critérios em que os serviços serão prestados (especialmente como serão calculadas as tarifas).

¹⁵ Com base em Paula Ravanelli, CURSO TEÓRICO-PRÁTICO LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO, TCE-MG

Com a gestão associada autorizada por consórcio público é possível constituir agências reguladoras consorciais ou definir tarifas de maneira uniforme e integrada para determinado serviço público, em uma região.

11.3. A gestão associada, no âmbito do convênio de cooperação.

Quando a gestão associada é viabilizada pela assinatura de um convênio de cooperação, a relação entre os entes federativos cooperados é apenas parcial e não suporta a realização compartilhada de atividades privativas, próprias da administração pública de cada um deles.

De fato, não se admite que um ente federativo transfira, por contrato ou convenio, a outro ente, a competência de exercer determinados serviços públicos.

No contrato de consórcio, não ocorrem transferências contratuais. A lei que cria a associação pública (e ratifica o contrato de consórcio) estabelece as competências institucionais da entidade, descentralizadas pelos seus entes instituidores.

Para surtir efeitos, é preciso que o convênio de cooperação tenha sido disciplinado por lei pelos entes cooperantes.

11.4. A gestão associada, no âmbito do contrato de programa.

A aplicação do contrato de programa é obrigatória nas situações em que houver prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa, **quando o serviço não for prestado pelo próprio consórcio público, e também quando houver a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos**, sendo considerado ato de improbidade administrativa celebrar outro tipo de contrato ou instrumento.

Por meio da celebração do contrato de programa, os entes federativos podem estabelecer a gestão associada de serviços públicos com um programa de trabalho que, mediante contrato, pode ser executado por empresa, fundação ou autarquia da administração indireta de qualquer um dos cooperantes.

Para que o consórcio público possa assinar contrato de programa com autarquia, empresa pública ou sociedade e economia mista de ente federado, consorciado ou não, é preciso que haja autorização expressa no contrato de consórcio.

Além disso, o ente federativo ao qual pertence a autarquia, empresa ou sociedade de economia mista precisa celebrar o contrato de consórcio ou convênio de cooperação com os demais entes participantes da gestão associada de serviço público.

O contrato de programa será automaticamente extinto no caso de a entidade contratada para prestar o serviço não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

É possível que o ente federado (ou o consórcio) que celebrar um contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública receba participação societária com o poder especial de impedir a alienação da empresa, a fim de evitar que o contrato de programa seja extinto.

O contrato de programa poderá ser celebrado por dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666, de 1993.

Gestão associada de serviços públicos

contrato de consórcio

- entre entes federativos
- pode envolver a realização de atividades privativas
- o agente executor é o consórcio público, criado pelos entes consorciados e integrante de suas administrações indiretas

convênio de cooperação

- entre entes federativos
- cooperação parcial: não pode envolver a realização de atividades privativas

contrato de programa

- entre entes federativos ou entidades de suas administrações indiretas, inclusive consórcio público
- a gestão associada pode envolver a realização de atividades privatizadas
- a agente executor pode ser **autarquia, empresa pública ou sociedade e economia mista de ente federado, consorciado ou não**

11.5. Cláusulas do Contrato de Programa

A elaboração do contrato de programa deve atender, no que couber, à legislação de concessões e permissões de serviços públicos. Além disso, deve conter as seguintes cláusulas essenciais:

- a) o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, inclusive a operada por meio de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços;
- b) o modo, forma e condições de prestação dos serviços;
- c) os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;
- d) o atendimento à legislação de regulação dos serviços objeto da gestão associada, especialmente no que se refere à fixação, revisão e reajuste das tarifas ou de outros preços públicos e, se necessário, as normas complementares a essa regulação;
- e) procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, especialmente de apuração de quanto foi arrecadado e investido nos territórios de cada um deles, em relação a cada serviço sob regime de gestão associada de serviço público;
- f) os direitos, garantias e obrigações do titular e do prestador, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;
- g) os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;
- h) a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las;
- i) as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, e sua forma de aplicação;
- j) os casos de extinção;
- k) os bens reversíveis;
- l) os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, especialmente do

valor dos bens reversíveis que não foram amortizados por tarifas e outras receitas emergentes da prestação dos serviços;

m) a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do consórcio público ou outro prestador dos serviços, no que se refere à prestação dos serviços por gestão associada de serviço público;

n) a periodicidade em que os serviços serão fiscalizados por comissão composta por representantes do titular do serviço, do contratado e dos usuários, de forma a cumprir o disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

o) a exigência de publicação periódica das demonstrações financeiras relativas à gestão associada, a qual deverá ser específica e segregada das demais demonstrações do consórcio público ou do prestador de serviços; e

p) o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.

No caso de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa deverá conter também cláusulas que prevejam:

I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária do ente que os transferiu;

II - as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III - o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos à sua continuidade;

IV - a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V - a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao prestador dos serviços ou ao consórcio público; e

VI - o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços

O contrato de programa não pode atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o contrato de consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

A extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já estabelecidas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Capítulo 12. Levantamento sobre os consórcios públicos municipais de saúde.

12.1. Sobre o Levantamento Nacional

No período de maio a julho de 2014, o Departamento de Articulação Interfederativa da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde – DAI/SEGP/MS realizou levantamento nacional de informações sobre consórcios intermunicipais que atuam na área da saúde, com o objetivo de traçar um panorama geral de como estão constituídos e organizados os consórcios públicos municipais no âmbito do SUS, especialmente no que tange às suas áreas de atuação e ao **alinhamento** às disposições legais da Lei nº 11.107, de 2005.

O levantamento foi realizado por meio de entrevistas telefônicas diretas com os responsáveis administrativos dos consórcios constantes de uma listagem previamente elaborada pelo DAI/SGEP/MS. As entrevistas seguiram roteiro com 35 (trinta e cinco) questões que abordaram os seguintes assuntos:

- a) identificação do consórcio, tais como denominação; endereço do sítio eletrônico na internet; o telefone de contato; nome, cargo e email do responsável administrativo do consórcio e nome de quem respondeu à entrevista do DAI/SEGP/MS;
- b) natureza jurídica do consórcio; data de constituição; instrumento legal ou normativo que o criou; área de atuação e atividades exercidas; usuários finais; quantos municípios participaram de sua instituição e se o estado participou;
- c) estrutura de governança do consórcio; com identificação de quem é o presidente do consórcio; quem participa dos órgãos de governança e periodicidade das reuniões;
- d) prestação de contas do consórcio;
- e) regime de pessoal do consórcio;
- f) fontes de financiamento do consórcio;
- g) contratos ou convênios celebrados pelo consórcio para compra de serviços de saúde.

Foram entrevistados 190 (cento e noventa) entidades consorciais, conforme distribuição constante do Gráfico I. Os dados obtidos nas entrevistas não foram submetidos a processo posterior de verificação e validação, junto às autoridades respondentes. A média de resposta dos consórcios entrevistados às questões constantes do roteiro foi de 88% (Vide Anexo, para maior detalhamento dos percentuais de resposta aos itens).

O item 10.2 deste Capítulo apresenta os principais do levantamento acerca dos consórcios públicos municipais no âmbito da saúde, obtidos a partir da consolidação das respostas dos entrevistados.

12.2. Principais resultados do levantamento.

Os estados que registram o maior número de consórcios respondentes foram os de Minas Gerais (72 consórcios), Paraná (25 consórcios), Rio Grande do Sul (22 consórcios) e Ceará (21 consórcios).

Os principais resultados do levantamento estão contemplados no Quadro VIII, a seguir.

Quadro VIII

Resultado consolidado das entrevistas realizadas no levantamento nacional de informações sobre consórcios intermunicipais que atuam na área da saúde.

Fonte própria

<i>Aspecto investigado</i>	Resultado consolidado das entrevistas
Personalidade jurídica (Gráfico II)	<ul style="list-style-type: none">• 72% (setenta e dois por cento) dos consórcios são de direito público, personalizados sob a forma de associação pública, com base nos ditames da Lei nº 11.107, de 2005.• 52% (cinquenta e dois por cento) dos consórcios que afirmaram serem regidos pelo direito público foram organizados antes da vigência da Lei nº 11.107, de 2005 (possivelmente como consórcios administrativos, com personalidade jurídica de direito privado).• 90% (noventa por cento) dos consórcios que afirmaram serem regidos pelo direito privado foram constituídos antes da vigência da Lei nº 11.107, de 2005, como consórcios administrativos. Tem-se a

<i>Aspecto investigado</i>	Resultado consolidado das entrevistas
	<p>maior incidência desses consórcios nos estados de Minas Gerais e Paraná.</p> <ul style="list-style-type: none">• Apenas 5 (cinco) consórcios informaram terem sido instituídos após 2005, sob o modelo de “consórcio público de direito privado”, previsto na Lei Federal nº 11.107.• No estado de Minas Gerais, houve 72 consórcios públicos respondentes: 39 (trinta e nove) de direito público e 33 (trinta e três) de direito privado.
<i>Forma de criação</i> <i>(Gráfico III)</i>	<ul style="list-style-type: none">• 100% (cem por cento) dos consórcios entrevistados afirmaram regerem-se ou por lei instituidora e/ou por estatuto.• 89% (oitenta e nove por cento) têm lei instituidora.• Treze consórcios informaram não terem lei instituidora. Desses, onze foram constituídos antes da vigência da Lei nº 11.107, de 2005.
<i>Áreas de atuação</i> <i>(Gráfico IV)</i>	<ul style="list-style-type: none">• 97% (noventa e sete por cento) dos consórcios entrevistados, atuam na área da saúde:<ul style="list-style-type: none">a) 81% (oitenta e um por cento) atuam exclusivamente na área da saúde; eb) 16% (dezesseis por cento) são multisetoriais, com atuação na área da saúde e em outras áreas.• A maioria dos consórcios que informaram ser multisetoriais está constituída como associação pública, regidos, portanto, pelo direito público (26 consórcios). Apenas 4 (quatro) consórcios multisetoriais têm personalidade de direito privado, sendo todos eles organizados antes da promulgação da Lei nº 11.107, de 2005.
<i>Competências</i> <i>(Gráficos V e VI)</i>	<ul style="list-style-type: none">• As competências mais comuns entre os consórcios públicos municipais de saúde são:<ul style="list-style-type: none">a) as consultas médicas ambulatoriais (55%);b) as especializadas (88%);c) os serviços de apoio diagnóstico (74%);

<i>Aspecto investigado</i>	Resultado consolidado das entrevistas
	<ul style="list-style-type: none">d) o transporte sanitário (32%); ee) a compra de medicamentos (31%);• Outras competências exercidas por consórcios públicos, identificadas no levantamento com menos frequência, foram as relativas à atenção básica (19%), à atenção odontológica (26%); à atenção psicossocial (25%); à atenção hospitalar (21%); à atenção farmacêutica (18%) e à urgência e emergência (19%).• 18 (dezoito) consórcios entrevistados informaram atuar na vigilância epidemiológica e/ou na vigilância sanitária, exercendo, portanto, poderes de autoridade privativos de estado, que exigem figura jurídica de direito público:<ul style="list-style-type: none">a) 11 (onze) deles atuam na vigilância sanitária e 15 (quinze) atuam na vigilância epidemiológica;b) 6 (seis) informaram serem regidos pelo direito privado, sendo que 5 (cinco) foram organizados antes da vigência da Lei nº 11.107, de 2005.• 39 (trinta e nove) consórcios informaram prestar consultoria e assistência técnica aos municípios instituidores e 21 (vinte e um) contratam pessoal para os entes consorciados.
<i>Especialidades médicas cobertas pelos consórcios</i>	<ul style="list-style-type: none">• O levantamento identificou que são especialidades mais frequentes cobertas pelos consórcios públicos municipais de saúde:<ul style="list-style-type: none">a) a oftalmologia (78%);b) a cardiologia (78%);c) a neurologia (77%); ed) a endocrinologia (59%).
<i>Gestão de estabelecimentos de saúde (Gráficos VII, VIII e IX)</i>	<ul style="list-style-type: none">• 30% (trinta por cento) dos consórcios entrevistados respondeu que gerencia estabelecimentos de saúde.• O tipo de estabelecimento sob a gerência de consórcios mais frequente são os prestadores de serviços de apoio diagnóstico (34 consórcios).

<i>Aspecto investigado</i>	Resultado consolidado das entrevistas
	<ul style="list-style-type: none">• A propriedade desses estabelecimentos é, em sua maioria, do município (13) ou do estado (25), cedidos para o consórcio.• 12 consórcios responderam que os estabelecimentos que gerenciam são próprios (Gráfico VIII).
<i>Público atendido</i> <i>(Gráfico X)</i>	<ul style="list-style-type: none">• 98% (noventa e oito por cento) dos consórcios entrevistados prestam serviços à população dos entes consorciados.• 13 consórcios atendem, também, a população de outros municípios (Gráfico X).
<i>Nº de municípios instituidores</i> <i>(Gráfico XI)</i>	<ul style="list-style-type: none">• O levantamento identificou que o número de municípios constituidores do consórcio público é variável, com tendência de concentração na faixa de 6 a 15 municípios.• O estado de Minas Gerais tem o consórcio com o menor número de municípios instituidores (2) e o com o maior número de municípios instituidores (153). No Rio Grande do Norte, há um consórcio com 137 municípios instituidores.
<i>Sistema de Governança</i> <i>(Gráficos XII, XIII, XIV)</i>	<ul style="list-style-type: none">• 99% (noventa e nove por cento) dos consórcios entrevistados responderam serem presididos por um Chefe do Poder Executivo dos entes consorciados. Apenas um consórcio (instituído antes da promulgação da Lei nº 11.107, de 2005) informou ser presidido por um secretário municipal de saúde.• 99% (noventa e nove por cento) dos consórcios informaram que suas assembleias gerais dos consórcios são compostas por prefeitos, muitas delas com participação também dos secretários municipais de saúde. Apenas um consórcio informou que sua Assembleia Geral é integrada apenas por secretários municipais de saúde dos entes consorciados.• 76% (setenta e seis por cento) das assembleias gerais reúne-se de três a quatro vezes ao ano .• 138 (Cento e trinta e oito) consórcios informaram terem conselhos consultivos, a maior parte deles integrado por secretários municipais de saúde e outros membros, não identificados na pesquisa.

<i>Aspecto investigado</i>	Resultado consolidado das entrevistas
<i>Fontes de Receitas</i>	<ul style="list-style-type: none">• 49% (quarenta e nove por cento) dos consórcios respondentes informaram ter renda oriunda da prestação de serviços (recebem por produção); sendo que em 25% (vinte e cinco por cento) dos consórcios, a remuneração dos serviços é feita com base na Tabela SUS e em 24% (vinte e quatro por cento) feita com base em outra tabela de valores.• 49% (quarenta e nove por cento) afirmou não ter rendas decorrentes de prestação de serviços e 2% (dois por cento) não souberam responder.
<i>Prestação de contas (Gráficos XV e XVI)</i>	<ul style="list-style-type: none">• 62% (sessenta e dois por cento) dos consórcios elaboram Relatório de Gestão.• 63% (sessenta e três por cento) elaboram seu balancete.• 59% elaboraram Relatório Técnico e Financeiro.• Cinquenta e um consórcios elaboram e apresentam os três, para a sua prestação de contas (Gráfico XV).• Os documentos de prestação de contas dos consórcios são encaminhados à avaliação do seu presidente (44% dos entes consorciados) e aos entes consorciados (94% dos consórcios).• 3% (três por cento) dos consórcios submete a sua prestação de contas ao conhecimento dos conselhos municipais de saúde (4 consórcios).
<i>Publicidade da prestação de contas</i>	<ul style="list-style-type: none">• 21% dos consórcios publicam na internet.• 12% dos consórcios publicam nos jornais dos municípios consorciados.• 11% dos consórcios não publicam sua prestação de contas.• 8% dos consórcios publicam no Diário Oficial dos municípios consorciados.

<i>Aspecto investigado</i>	Resultado consolidado das entrevistas
<i>Auditoria Externa</i> <i>(Gráfico XVIII)</i>	<ul style="list-style-type: none">• 49% (quarenta e nove por cento) dos consórcios entrevistados informaram que sua prestação de constas é submetida, regulamente a auditoria externa
<i>Forma de Provimento do pessoal</i>	<ul style="list-style-type: none">• 90% dos consórcios informaram prover seu pessoal por meio de concurso público (22%) ou seleção simplificada (68%)• São ainda praticadas formas alternativas e combinadas de composição do quadro de pessoal; tais como cessão de pessoal pelos municípios consorciados (20%); cessão de pessoal pelo governo do estado (5%); e contratação direta de pessoal indicado pelos entes consorciados (28%).
<i>Instalações</i> <i>(Gráfico XIX)</i>	<ul style="list-style-type: none">• 48% (quarenta e oito por cento) dos consórcios funcionam em instalação alugada.• 22% (vinte e dois por cento) têm sua sede em instalação própria.• 54% (cinquenta e quatro por cento) funcionam em instalação cedida por um município consorciado ou pelo estado (Gráfico XIX).
<i>Compra de serviços</i> <i>(Gráficos XX, XXI e XXII).</i>	<ul style="list-style-type: none">• 80% (oitenta por cento) dos consórcios informaram comprar serviços de saúde de prestadores privados. Os serviços mais mencionados foram os de apoio diagnóstico (88%); e as consultas médicas em clínicas especializadas (79%).• Cento e trinta consórcios informaram que remuneraram seus prestadores de serviços por produção, com base na tabela SUS (43%) e/ou em outra tabela (67%).

12.3. Gráficos

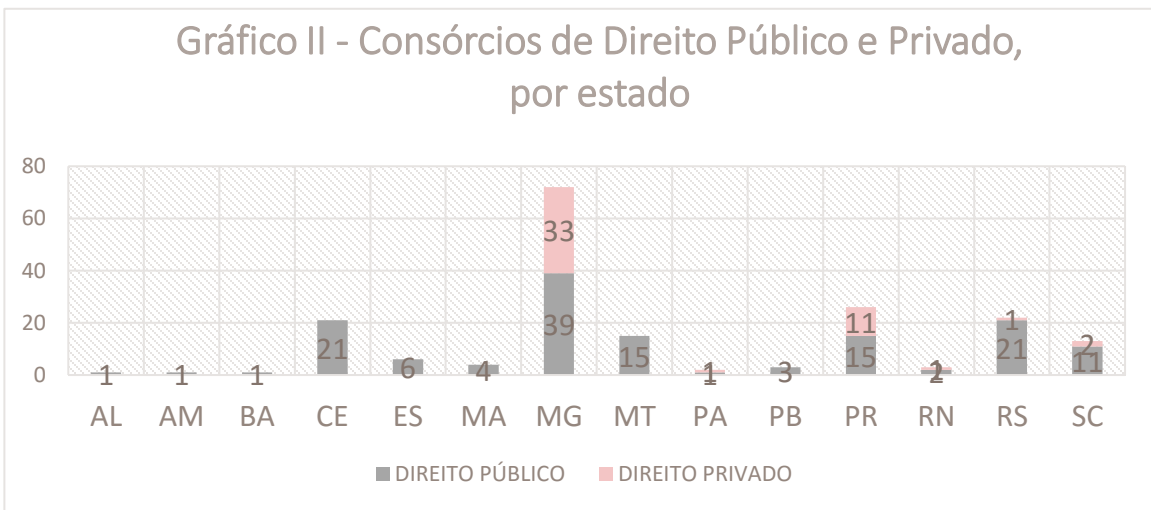
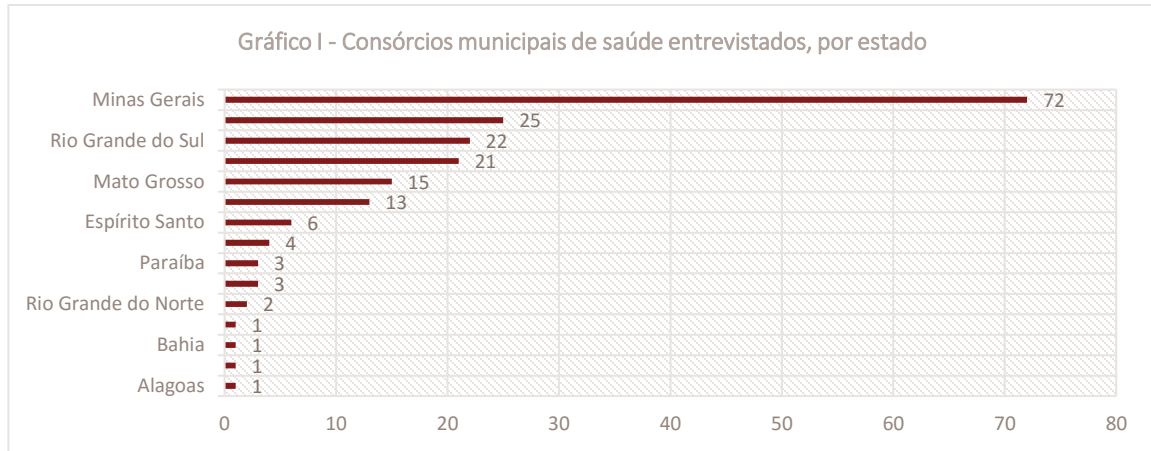


Gráfico III - Nº de consórcios instituídos por lei e com estatuto/regimento interno aprovado

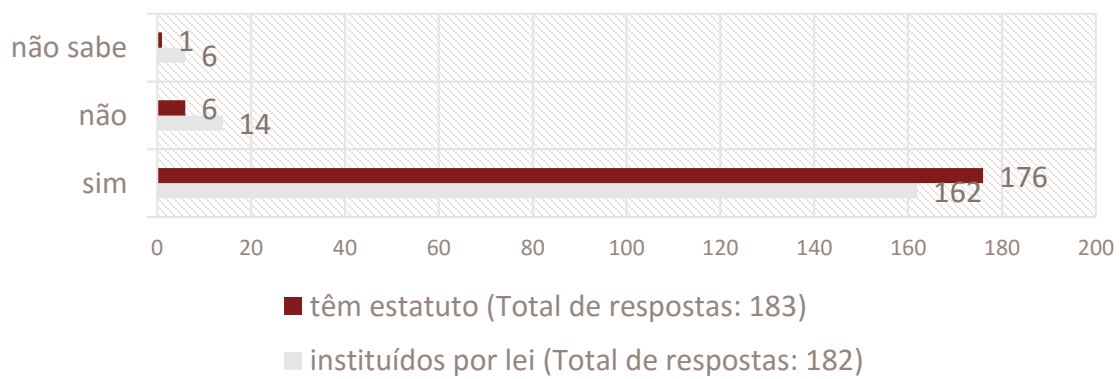


Gráfico IV - Área de atuação do consórcio municipal (Total de 189 respostas)

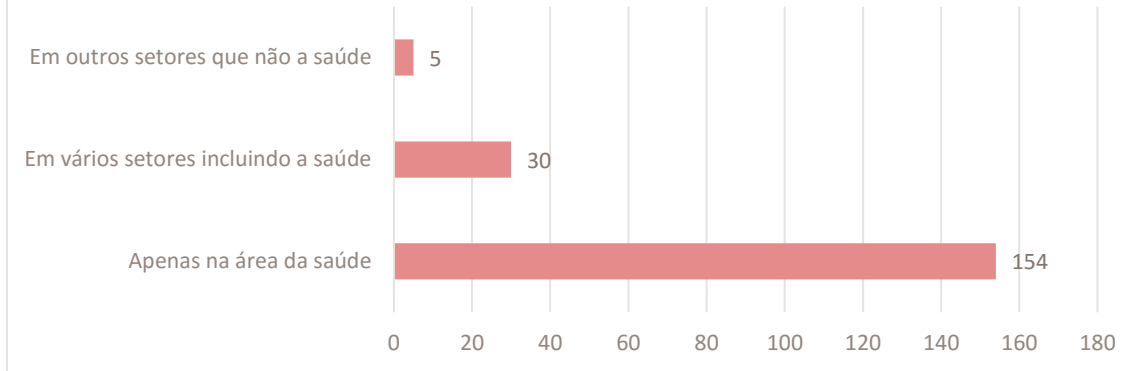


Gráfico V - Nº de consórcios públicos por atividade realizada, na área da saúde (Total de 182 respostas)

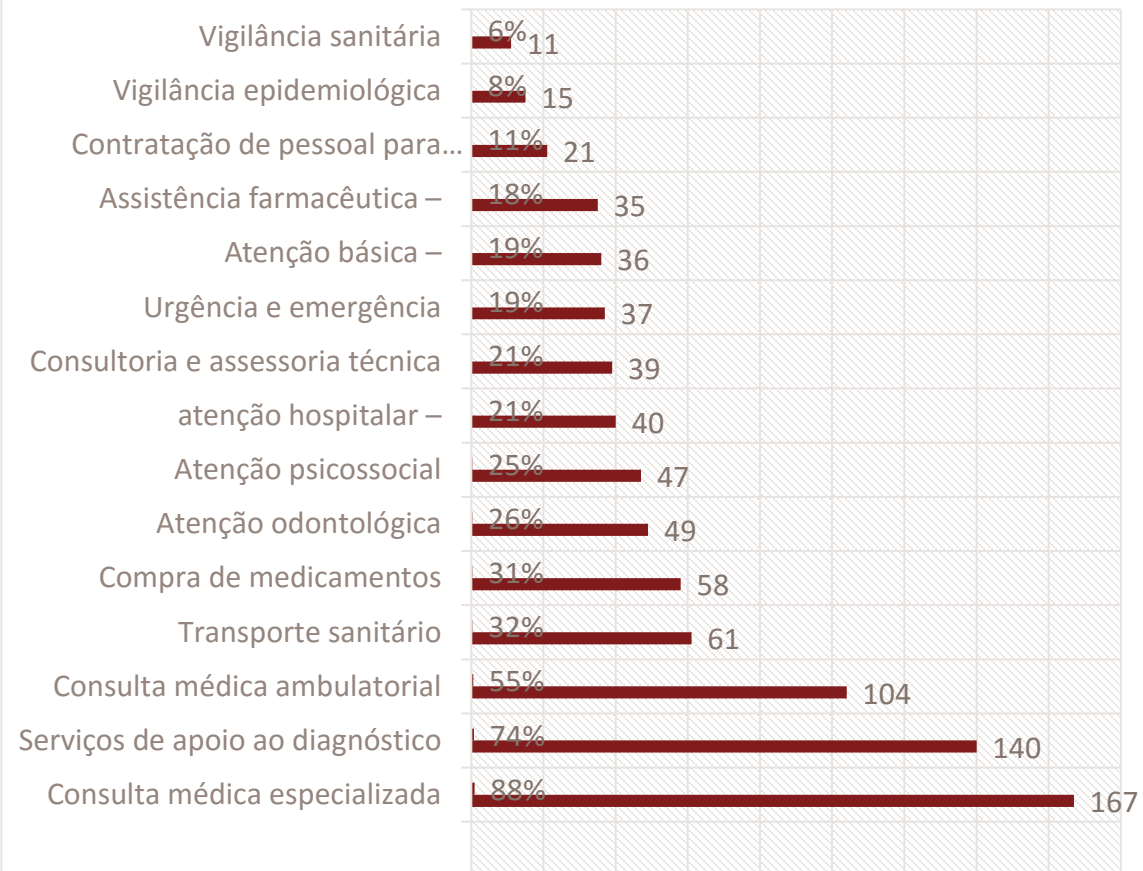


Gráfico VI - nº de consórcios públicos com competências de vigilância sanitária e epidemiológica (Total de 182 respostas)

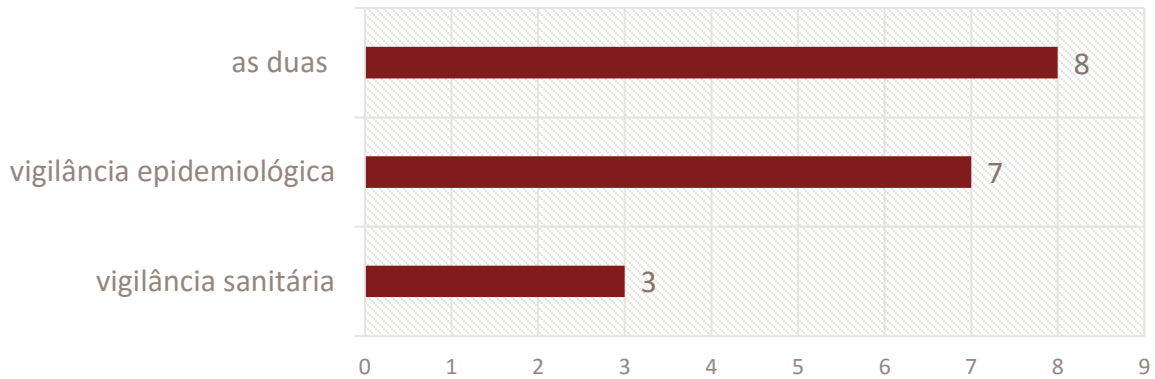


Gráfico VII - % de consórcios públicos municipais do SUS por especialidade (183 respostas)

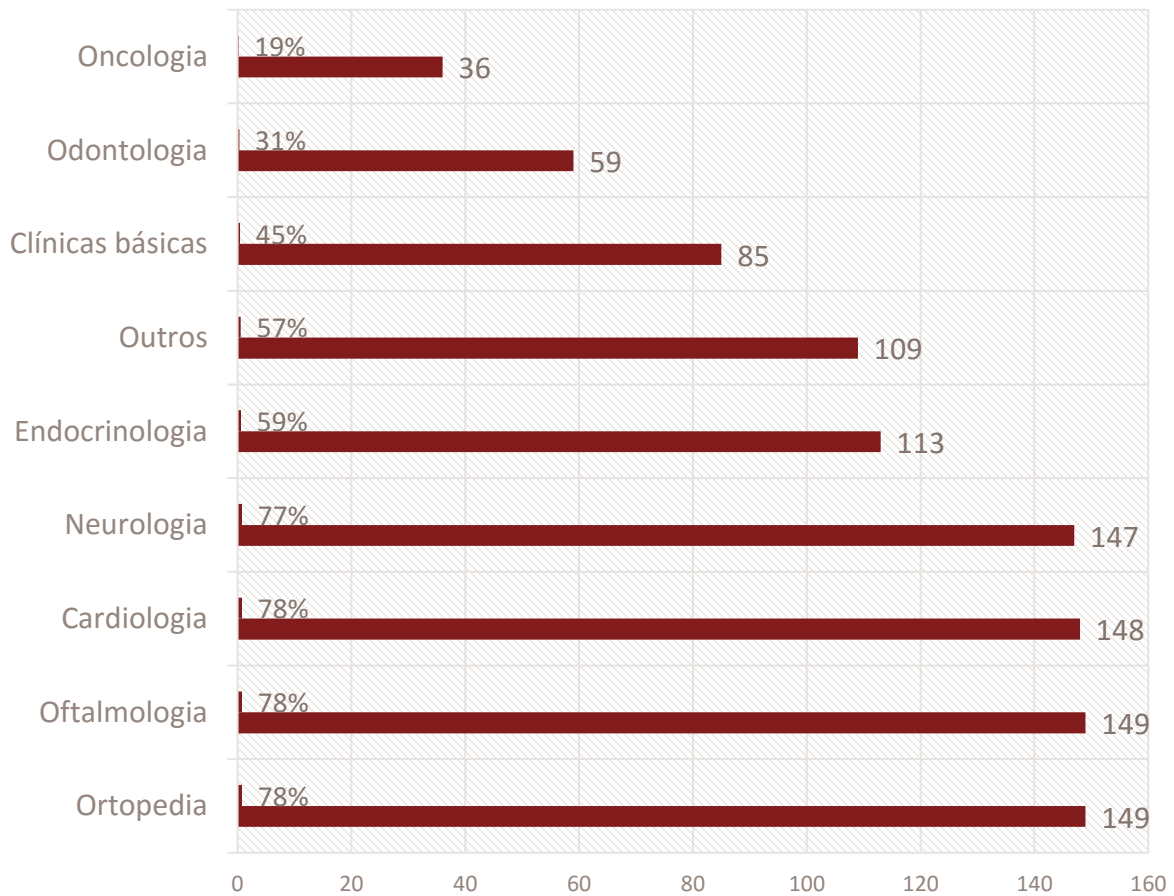


Gráfico VIII- Tipos de estabelecimento gerenciado pelos consórcios (Total: 46 respostas)

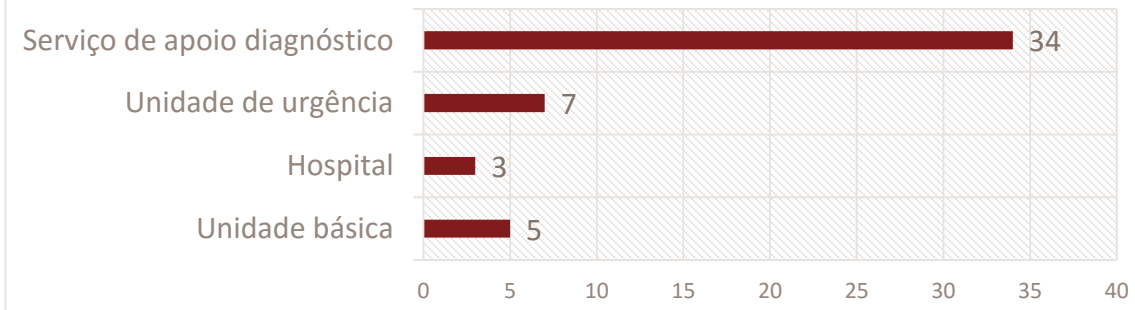


Gráfico IX - Nº de consórcios por propriedade do estabelecimento por ele gerenciado (Total de 68 respostas)

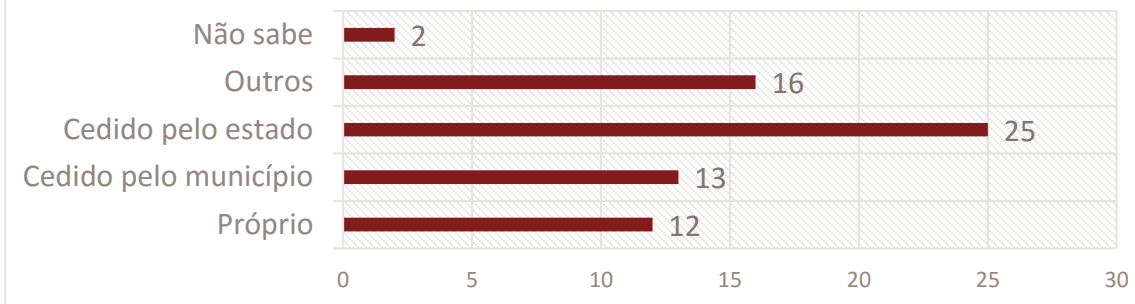


Gráfico X - Nº de consórcios por tipo de população atendida (Total de 181 respostas)

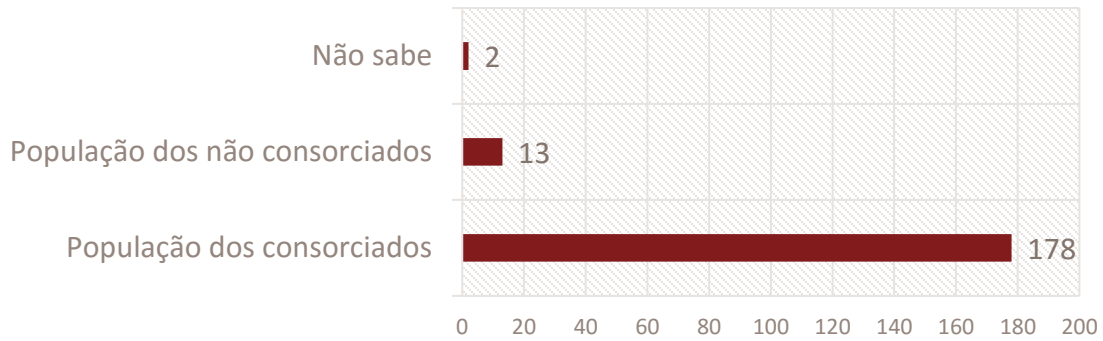


Gráfico XI - Distribuição dos consórcios por número de municípios consorciados (Total de 182 respostas)

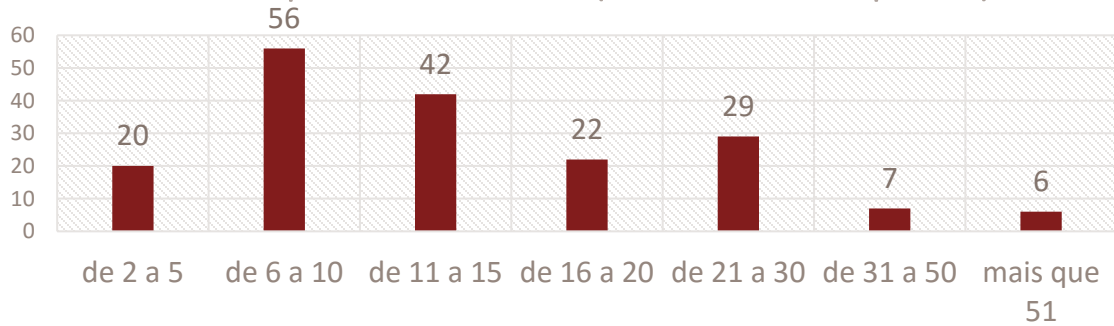
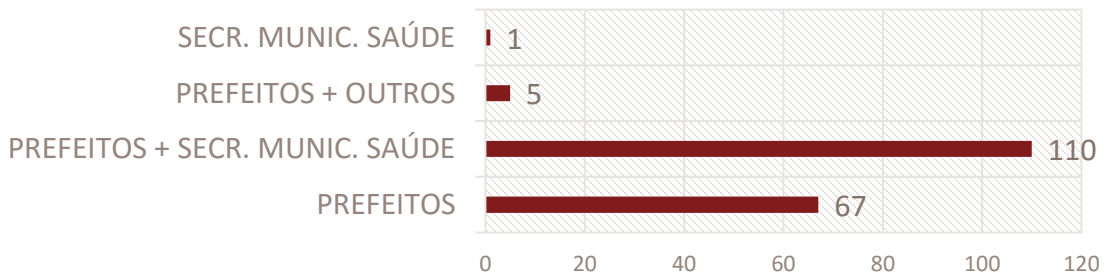


Gráfico XII - Nº de consórcios por natureza dos membros da Assembleia Geral (Total de 183 respostas)



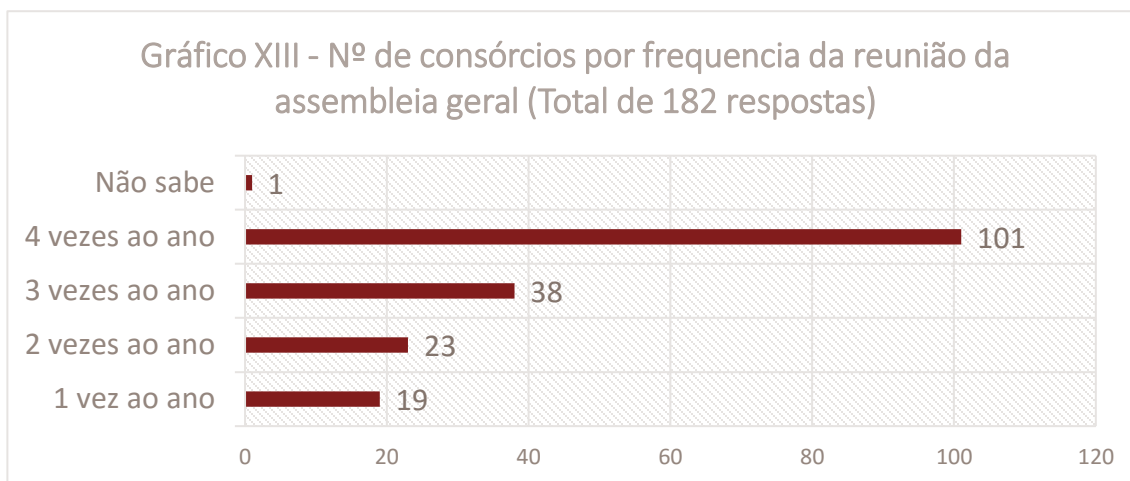


Gráfico XIV - Nº de consórcios por forma de constituição do conselho consultivo (Total de 182 respostas)

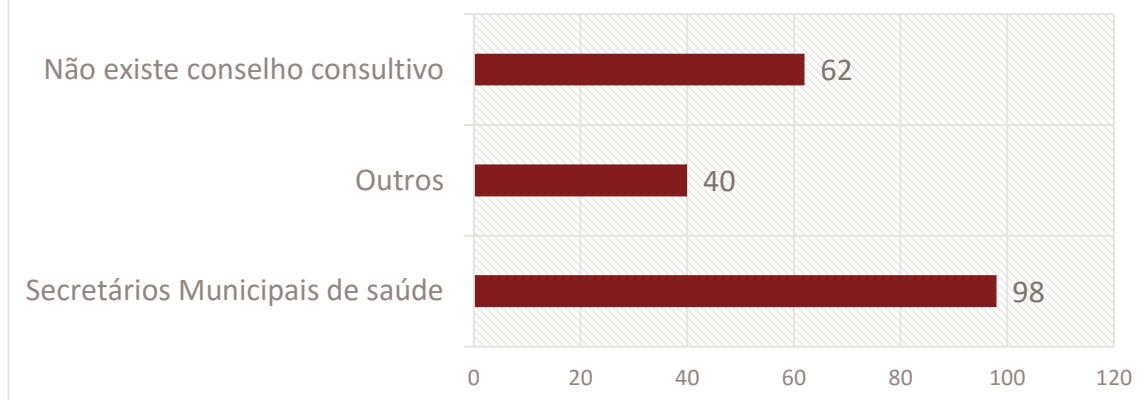


Gráfico XV - Nº de consórcios por tipos de documentos utilizados na prestação de contas (Total: 178 respostas)

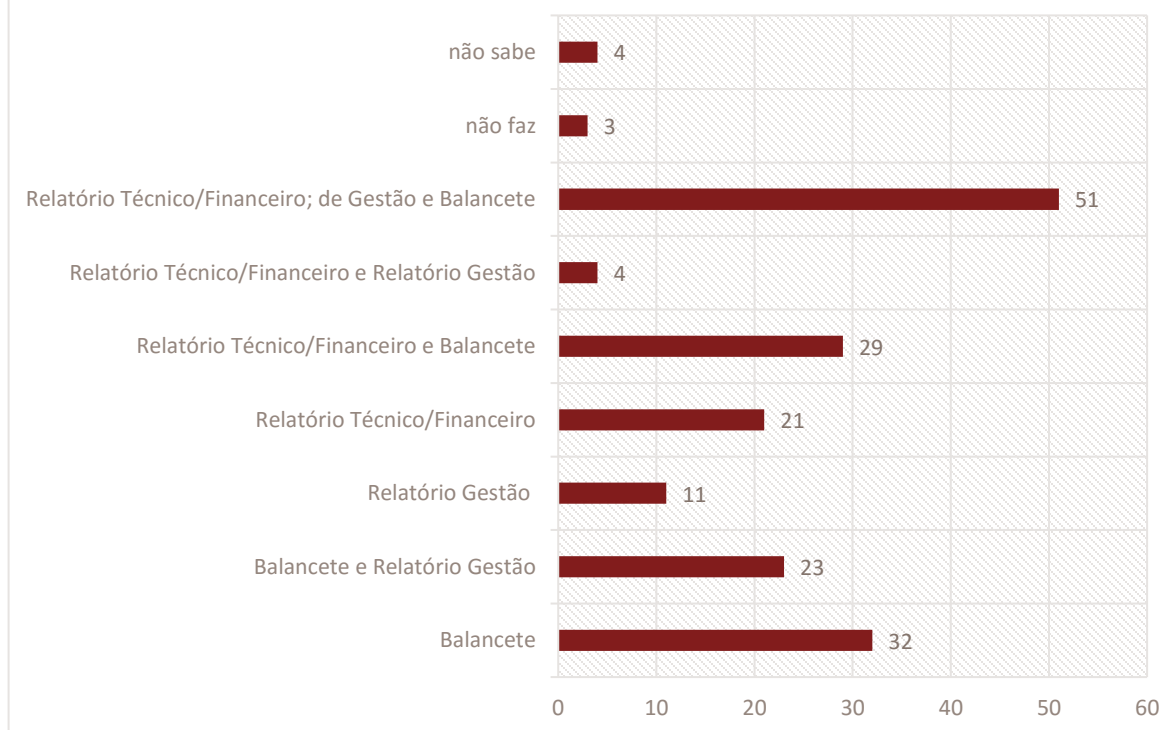


Gráfico XVI - Nº de consórcios por tipo de autoridades às quais são enviados os documentos de prestação de contas
(Total : 170 respostas)

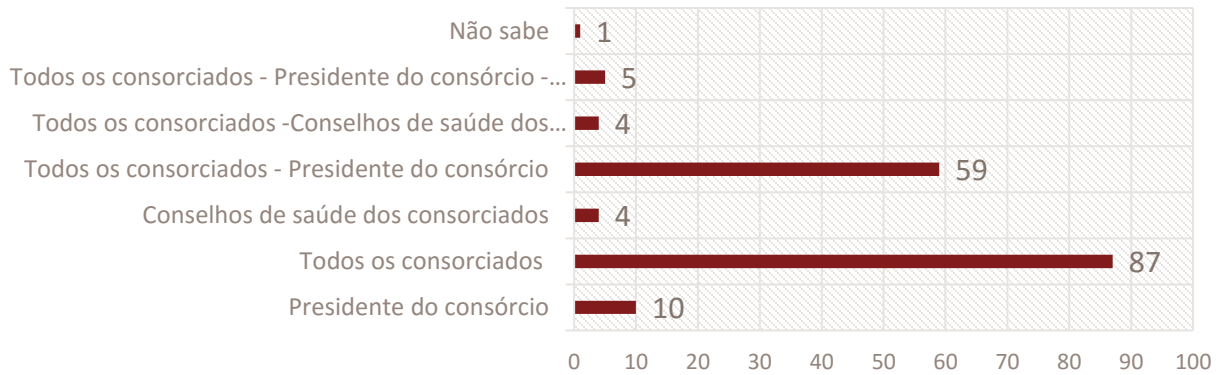
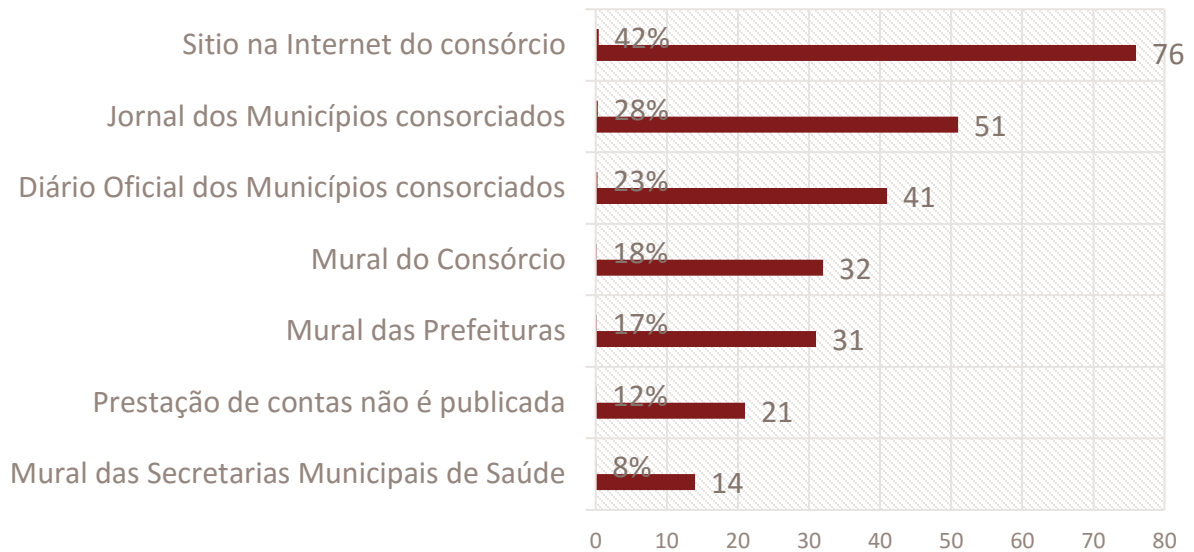


Gráfico XVII - Nº de consórcios por forma de divulgação da sua prestação de contas



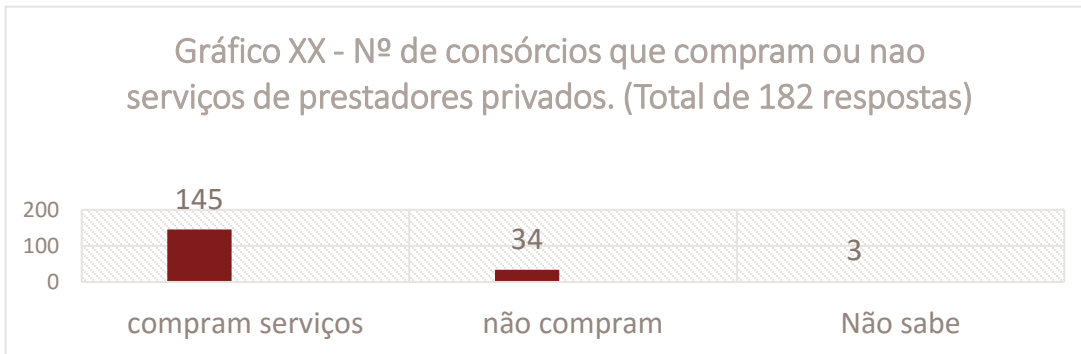
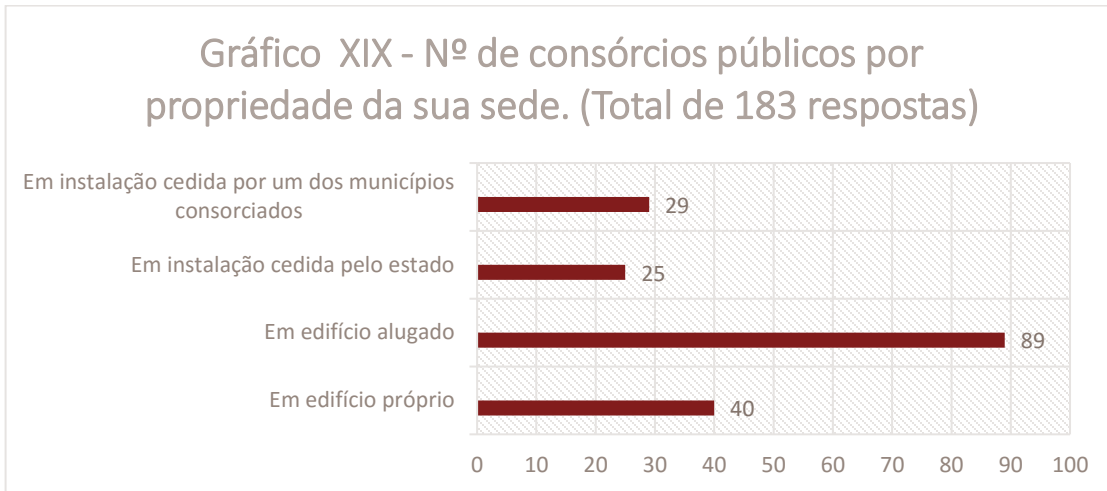
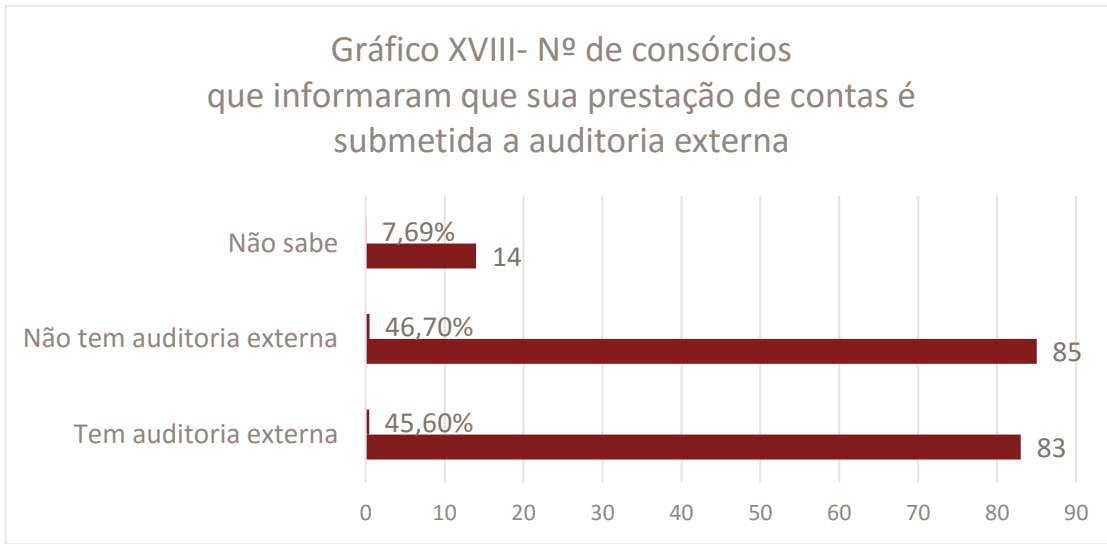


Gráfico XXI - Nº de consórcios por tipo de serviços comprados de prestadores privados (Total de 134 respostas)

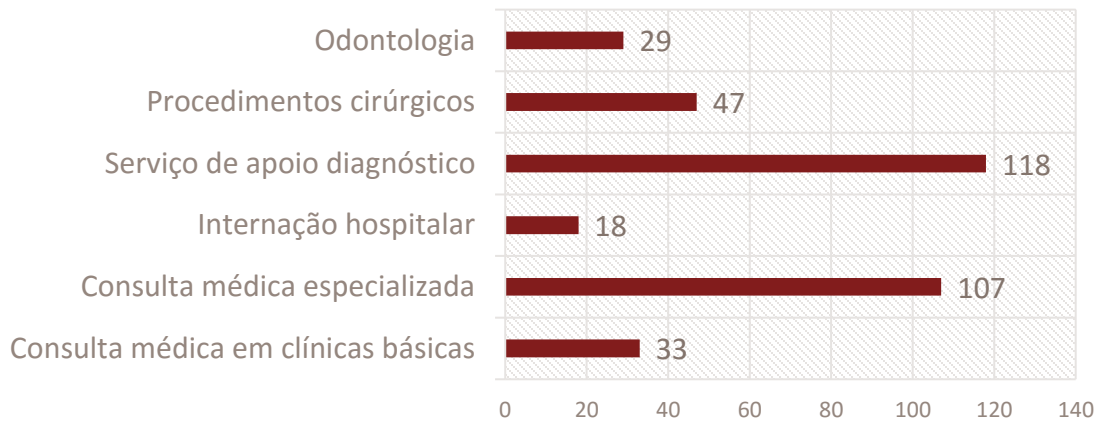
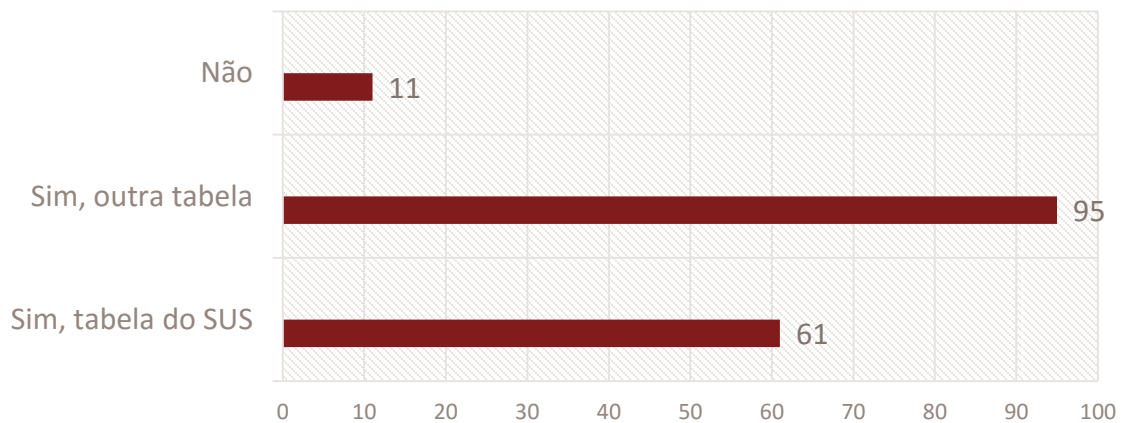


Gráfico XXII - Nº de consórcios por forma de pagamento dos prestadores de serviços (Total de 182 respostas)



Considerações Finais

Destaque-se que a contratação de pessoal terceirizado pelo consórcio público, para exercício em atividades finalísticas das secretarias municipais de saúde; é uma prática que tem sido frequentemente considerada irregular e arguida quanto à sua inconstitucionalidade, por constituir fuga das determinações constitucionais de provimento de pessoal apenas por concurso; e da aplicação do regime estatutário ao pessoal da administração direta e autárquica dos entes federativos; dentre outros. Assim, é recomendável que esses consórcios reavaliem essa competência, com vistas a evitar possíveis questionamentos de órgãos jurídicos e de controle.

Bibliografia

SALGADO, Valéria A. B. Manual de Administração Pública Democrática. Conceitos e Formas de Organização. Campinas (SP): Editora Saberes, 2012.

SANTOS, Lenir. Sistema Único de Saúde. Os Desafios da Gestão Interfederativa. Campinas (SP): Saberes Editora, 2013.

SANTOS, Lenir & DE ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro. Rede Interfederativa de Saúde. In: DA SILVA, Sílvia Fernandes (Org.). Redes de Atenção à Saúde. Desafios da Regionalização no SUS. Campinas (SP): Saberes Editora, 2013, p.35-74.

SANTOS, Lenir & DE ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro SUS: O Espaço da Gestão Inovada e dos Consensos Interfederativos. . Campinas (SP): Saberes Editora, 2011

MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, SUBSECRETARIA DE CONTABILIDADE PÚBLICA, COORDENAÇÃO-GERAL DE NORMAS DE CONTABILIDADE APLICADA À FEDERAÇÃO. Apresentação em Power Point: 1º GTCON 2015. Maio de 2015. Endereço eletrônico: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/439139/CPU_2_4_Contabilidade_de_Consorcios_Publicos.pdf/d9ddf06e-3771-4300-8a42-94867dd33893. Acessado em 19 de outubro de 2015, 11:59h.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. O Consórcio e a Gestão Municipal em Saúde. Brasília, 1997, 32p.

LOSADA, Paula Ravanelli & RIBEIRO, Wladimir Antonio. Curso Teórico-Prático. Lei de Consórcios Públicos e Gestão Associada de Serviços Públicos. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Disponível em http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2010/02/Curso_Te%C3%B3rico-Pr%C3%A1tico_Lei_Cons%C3%B3rcios_P%C3%ABlicos_Gest%C3%A3o_Associada_Servi%C3%A7os_P%C3%ABlicos.pdf. Acesso em 01.04.2014.

Anexo – Levantamento Nacional de Informações sobre Consórcios Públicos de Saúde – Tabela de percentuais de respostas ao roteiro de entrevista

	Questão do roteiro de entrevista	Nº respostas	Nº sem resposta	% de resposta
1	Nome do Consórcio	189	1	99%
2	Sítio do consórcio na internet	115	75	61%
3	Endereço eletrônico do consórcio	156	34	82%
4	Telefone do consórcio com DDD	187	3	98%
5	Nome do responsável administrativo do consórcio	189	1	99%
6	Cargo	189	1	99%
7	E-mail do responsável pelo consórcio	166	24	87%
8	Nome de quem respondeu ao questionário (se não for o próprio responsável pelo consórcio):	134	56	71%

	Questão do roteiro de entrevista	Nº respostas	Nº sem resposta	% de resposta
9	Qual é a área de atuação do consórcio?	189	1	99%
10	Esse consórcio foi constituído:	183	7	96%
11	O consórcio foi criado por lei municipal que autoriza atuação na área da saúde?	182	8	96%
12	A personalidade jurídica do consórcio é de:	183	7	96%
13	O consórcio tem estatuto ou regimento interno?	183	7	96%
14	Quantos municípios fazem parte do consórcio?	182	8	96%
15	O presidente do consórcio é:	183	7	96%
16	O estado é um ente consorciado?	179	11	94%
17	Quem participa das reuniões da Assembleia Geral?	183	7	96%
18	Com que frequência a Assembleia Geral se reúne?	182	8	96%
19	Quem participa do Conselho Consultivo?	182	8	96%

	Questão do roteiro de entrevista	Nº respostas	Nº sem resposta	% de resposta
20	Como é feita a prestação de contas anual?	178	12	94%
21	Para quem é encaminhado o relatório anual?	170	20	89%
22	De que forma é divulgada a prestação de contas?	180	10	95%
23	A prestação de contas do consórcio é submetida regularmente a auditoria externa?	182	8	96%
24	A sede do consórcio funciona em:	183	7	96%
25	O quadro de pessoal do consórcio é formado por:	182	8	96%
26	No campo da saúde, o consórcio atua em quais das seguintes áreas:	183	7	96%
27	Especialidades:	167	23	88%
28	O consórcio gerencia estabelecimentos de saúde?	183	7	96%
29	Que tipo de estabelecimento?	46	144	24%
30	O estabelecimento que o consórcio gerencia é:	68	122	36%

	Questão do roteiro de entrevista	Nº respostas	Nº sem resposta	% de resposta
31	O consórcio recebe por produção?	182	8	96%
32	O consórcio compra ações e serviços de prestadores privados?	182	8	96%
33	Que serviços da lista a seguir são comprados de prestadores privados?	134	56	71%
34	A compra de serviços é paga por produção?	141	49	74%
35	Quem utiliza os serviços do consórcio:	181	9	95%

