



CONIAPE

Consórcio Público Intermunicipal do Agreste
Pernambucano e Fronteiras

Cartilha Sobre

CONSÓRCIOS PÚBLICOS



CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Discutir sobre consórcio público em pleno agreste de Pernambuco é tarefa difícil, pois vivemos numa região ainda enraizada pela cultura coronelista, onde o poder político era administrado à força pelos grandes fazendeiros da época, que tinham o povo e conseqüentemente os municípios como propriedades suas. Durante muitos anos, os prefeitos eram figuras indicadas pelos coronéis, sempre subalternos aos caprichos de seus Senhores.

Daí a dificuldade de muitos gestores em querer entender realmente qual o propósito da formação de consórcios públicos como ferramenta importante para o desenvolvimento de toda uma região, assegurando economicidade e ações voltadas para o melhoramento dos municípios consorciados.

São problemas de infraestrutura, saúde, locomoção, dentre outros, e cuja solução precisa ser pensada através dos municípios consorciados, uma vez que o problema é comum e de difícil solução, já que os recursos encontram-se cada vez mais escassos. Com isso, esses gargalos acabam gerando prejuízos em razão da ausência de soluções dos administradores que sozinhos não resolvem os problemas, surgindo com isso a figura do consórcio público como única saída.

Devido à concentração de poderes sob o comando da União, os municípios brasileiros estão cada vez mais dependentes dos repasses constitucionais, uma vez que é praticamente impossível um gestor manter as contas do município alicerçado com recursos próprios, principalmente em nossa região, onde pequenas cidades com pouco menos de 30 mil habitantes são a grande maioria. Tal estrutura inviabiliza a manutenção dos serviços básicos, não restando outra saída a não ser pedir ajuda ao Estado e à União.

A região do Agreste de Pernambuco teve seu primeiro consórcio instituído em 2013, com a união Consorcial inicial de 17 municípios, assim relacionados: Alcantil-PB, Barra de São Miguel-PB, Bom Jardim-PE, Brejo da Madre de Deus, Casinhas-PE, Frei Miguelinho-PE, Joao Alfredo-PE, Jataúba-PE, Orobó-PE, Santa Cruz do Capibaribe-PE, Riacho das Almas-PE, Santa Maria do Cambucá-PE, São Caetano-PE, Surubim-PE, Taquaritinga do Norte-PE, Toritama-PE e Vertentes-PE. Destes, apenas o município de Santa Cruz do Capibaribe mantinha uma base de arrecadação mais favorável, enquanto que os demais figuravam dentre aqueles praticamente dependentes do Estado de Pernambuco ou da União para a sua sobrevivência.

Em razão de levantamentos realizados em alguns municípios consorciados, é perceptível a dificuldade em se manter as atividades básicas de uma administração. A falta de recursos interrompe todo e qualquer planejamento muito

cobrado pelos Tribunais de Contas Brasil afora. Isso porque os repasses estão sofrendo quedas vertiginosas devido à crise em nossa economia, situação que mantém reflexo direto nos municípios, sempre os primeiros a receberem críticas de seus co-jurisdicionados, devido à falta de medicamentos, médicos, ambulâncias ou equipamentos nos hospitais, por exemplo.

Tal situação não pode nem deve ser creditada apenas ao inchaço da máquina administrativa, isso porque, apesar de existir em muitos municípios, as atividades essenciais mínimas precisam funcionar a contento, o que infelizmente não vem ocorrendo. O exemplo disso é que o Governo Federal entrega uma UPA (Unidade de Pronto Atendimento) ao município, mas que a sua manutenção não consegue ser mantida pelo Ente municipal em razão do seu alto custo. Daí a necessidade de ser discutida a sua manutenção através de serviços de saúde consorciados, pois da forma individualista que muitos gestores pensam, certamente o resultado disso será o colapso de diversos serviços básicos.

Muitos consórcios espalhados pelo País, principalmente nos Estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo estão reinventando o modelo de gestão administrativa. Através da implantação de novas figuras de modelo de gestão, a população vem sendo beneficiada pela qualidade do serviço, principalmente na área da saúde, onde a maioria dos consórcios foi instituído para essa finalidade.

A ausência de obras doutrinárias nos fez buscar material para que fosse possível compilar e esclarecer a todos envolvidos em administração pública, qual o verdadeiro propósito dos consórcios públicos. Isso porque a visão da grande maioria é totalmente distorcida.

O objetivo dessa cartilha é demonstrar aos gestores e seus assessores, de maneira fácil e objetiva, os principais destaques e assuntos relacionados a consorcio público, como também reunir em um só lugar todo material (leis, Decretos, decisões da Corte de Contas, etc) que disciplina a criação e o funcionamento de um consórcio público.

PREVISAO LEGAL PARA INSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIOS

A possibilidade da união dos municípios através de consorcio público já veio mencionada em nosso texto constitucional, mais especificamente em seu art. 241, através da EC 19/98, quando diz:

“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 gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos,

serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Para Hely Lopes Meirelles, serviço público **“é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.** (Direito Administrativo brasileiro. Ed. Malheiros, 2008, pag. 333).

Diferentemente dos consórcios regidos pelo direito privado, o consórcio de natureza pública pode atuar em todas as competências típicas do Estado.

Em seguida, foi promulgada a Lei Federal nº 11.107/95 (Lei dos Consórcios Públicos) que teve sua regulamentação através do Decreto 6.017/07.

O conceito de consórcio público veio através do Decreto 6.017/07 quando diz:

“... pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da federação, na forma de lei 11.107/2005, para estabelecer relação de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituindo como associação pública, com personalidade jurídica de direito privado sem fins econômicos”.

Di Pietro, conhecida doutrinadora pátria é uma crítica contumaz das regras impostas pela Lei 11.107/2005, por entender que os referida norma não trouxe clareza a respeito da criação e administração dos consórcios.

O Consórcio Público é considerado como parte da administração pública indireta de cada Ente consorciado, estando sujeito à fiscalização dos Órgãos de controle externo, prestação de contas e respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, etc.

É fato que muitos problemas são comuns entre todos os municípios brasileiros, mudando apenas de endereço geográfico. O atual sistema unificado de saúde, da forma como foi incluída no texto constitucional acaba gerando dificuldades nos municípios para o atendimento mínimo à população, principalmente no atendimento de média a alta complexidade, cuja viabilidade financeira é difícil de ser alcançada pelos pequenos municípios brasileiros.

O grande entrave para a formalização do consórcio público gira em torno da falta de conhecimento de como funciona o agrupamento de municípios e quais as suas vantagens, já que a visão individualista dos gestores encontra-se fortemente enraizada.

PROTOCOLO DE INTENÇÕES

É o contrato preliminar assinado por todos os Entes interessados em instituir o consórcio contendo os principais assuntos, objetivos, prazo de duração, finalidade e demais termos necessários para a formação do consórcio.

O protocolo de intenções, após a assinatura de todos os membros, deverá ser publicado na imprensa oficial e encaminhado para as Câmaras de Vereadores para a sua devida ratificação.

Viviane Macedo Garcia destaca que: **“O Consórcio e seus benefícios somente tornam-se realidade legal, na medida em que se formalizam o Protocolo de intenções e os contratos de rateio e de programa entre os entes que propõem se consorciar”**. (Consórcios Públicos e desenvolvimento regional. 2016, ed. D’plácido. pág. 96).

É preciso, antes do envio do protocolo de intenções para as Casas Legislativas, que todos os entes interessados discutam previamente a finalidade e o alcance do consórcio, a exemplo da discussão acerca de ser multifinalitário ou não.

ASSEMBLÉIA GERAL

É o órgão colegiado e soberano do consórcio, composto por todos os Prefeitos dos municípios consorciados.

Torna-se primordial a participação dos Chefes do Poder Executivo nas assembleias convocadas pelo Presidente, já que suas decisões geram o devido cumprimento sempre em prol de todos os entes consorciados.

PRESIDENTE

É o Chefe do Executivo do município consorciado, eleito através de votação na Assembleia Geral, com mandato transitório e que passa a representar todos os interesses do consórcio, convocando reuniões, movimentando recursos, etc.

SECRETÁRIO EXECUTIVO

É a pessoa qualificada para administrar o consórcio, nomeada pelo Presidente, devendo tal escolha ser referendada pelos demais entes consorciados em assembleia geral, ocupante de cargo comissionado.

Importante destacar que, abaixo dessa estrutura, deve ser formada toda uma equipe para organizar o próprio consórcio, conforme as suas finalidades.

ESTATUTO

Por imposição da Lei que institui os consórcios públicos e seu Decreto regulamentador, o estatuto deve ser utilizado para organizar todo o funcionamento de cada núcleo constitutivo do consórcio, cuja competência para aprovação do referido estatuto fica à cargo da Assembleia Geral. Senão vejamos:

“Art. 8º - O Consórcio Público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo.

§ 1º - Os estatutos serão aprovados pela Assembleia Geral.

§ 2º - 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.

CONTRATO DE RATEIO:

É o Contrato pelo qual os Entes associados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.

É através desse valor que o consórcio deverá pagar todas as despesas administrativas para a manutenção de toda estrutura.

Segundo José Santos Carvalho Filho, contrato de rateio **“É o ajuste pelo qual os entes consorciados firmam relação jurídica no sentido de definir suas obrigações econômico-financeiras para com o consórcio público, nelas incluída a previsão dos recursos financeiros necessários para o consórcio fazer face às suas despesas oriundas da execução de suas metas”.**

Lembrando que, antes de assinar o contrato de rateio ou de programa, o gestor precisa verificar a existência de dotação orçamentária específica, caso contrário, deverá providenciar suplementação orçamentária.

CONTRATO DE PROGRAMA:

O instrumento pelo qual devem ser constituídos e reguladas as obrigações que um ente da federação, inclusive a administração indireta, tenha com outro ente da federação, ou para consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

O consórcio pode criar núcleos de serviços, dependendo da necessidade dos municípios. Exemplo disso é o núcleo da saúde, núcleo da iluminação pública, núcleo de resíduos sólidos, etc. O ingresso nesse núcleo não se torna obrigatório para o município consorciado.

O Decreto 6.017/2007 apresenta o conceito do contrato de programa:

“Art. 2º, XVI - Instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com o outro ente da Federação ou para o consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa”.

O mesmo Decreto 6.017/2007 demonstra quais as cláusulas que o contrato de programa deve ter, tornando-as obrigatórias em todas as celebrações contratuais com essa finalidade.

Pela própria natureza dos consórcios públicos, vários serviços podem ser prestados visando economizar recursos públicos, como também melhorar a sua prestação. Exemplo disso é a prestação de serviços via consórcio para manutenção da iluminação pública das cidades consorciadas.

POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS:

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, tendo plena consciência da realidade dos municípios, onde a sua grande maioria não possui recursos suficientes para o cumprimento de suas obrigações constitucionais, já se manifestou a respeito da viabilidade dos consórcios públicos.

Importante destacar que a discussão a respeito da finalidade dos consórcios públicos ainda está sendo amadurecida em nosso Estado. Isso porque estamos ainda em fase embrionária, diferentes de alguns Estados da Federação que se encontram em fase bastante avançada.

Segue o trecho parcial de um relatório provenientes do TCE: **“Ab initio, destaque-se que a matéria afeta aos consórcios públicos é ampla, recente e envolve aspectos que, por não estarem expressamente previstos na**

legislação de regência, tem mandado estudos e construção de entendimentos, inclusive no âmbito das cortes de contas...”

É sabido pelos próprios Tribunais de Contas, que a realidade da imensa maioria dos municípios brasileiros é a limitação de recursos para o cumprimento de suas obrigações constitucionais e orçamentárias, principalmente neste momento em que a queda de arrecadação é uma realidade.

Mesmo assim, em algumas consultas feitas por alguns municípios, o TCE já se posicionou a respeito da necessidade de consorciamento como saída para melhorar o atendimento a um custo menor, principalmente na área da saúde.

Importante destacar o Processo TC nº 1002807 (Consulta), que teve como parte interessada o Município de Santa Cruz do Capibaribe, onde podemos entender a respeito da possibilidade de cooperação com Organizações Sociais e os consórcios. Temos também a consulta formulada pelo Prefeito de Alagoinha (processo nº 1602492-8) cuja dúvida era a respeito da possibilidade de contratação de profissionais de saúde através de cooperativas ou consórcios públicos.

ATIVIDADE MEIO E ATIVIDADE FIM

Muito se discute a respeito da possibilidade de pessoa jurídicas de direito público efetuarem contratações de serviços considerados como atividades fim da administração pública.

Algumas decisões dos Tribunais de Contas são contrárias à terceirização das chamadas atividades fim, taxando inclusive quais são os serviços possíveis de serem contratados: serviços de limpeza, vigilância, transportes e informática.

Segue parte de um trecho extraído do processo TC nº 10028907-9, em que o município de Santa Cruz do Capibaribe requereu consulta a respeito do tema:

“A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas aquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento”.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

O Consórcio Público, por ser considerado como integrante da administração pública indireta, está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas do Estado.

A Resolução nº 34/16 estabelece a obrigatoriedade do Consórcio prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado.

Art. 9º - O consórcio público que tenha como participante o Estado de Pernambuco e/ou municípios pernambucanos, mesmo que sua área de atuação ultrapasse fronteiras geográficas estaduais, está sujeito à fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial pelo TCE-PE, 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 que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.

§ 2º - O consórcio público prestará contas ao TCE-PE das despesas executadas mediante recursos transferidos pelos entes partícipes que sejam suas Unidades Jurisdicionadas.

É obrigatório o fornecimento de informações financeiras necessárias para a sua consolidação nas contas dos municípios consorciados, de suas receitas e despesas para que sejam contabilizadas, a fim de obedecer ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, como também na Portaria STN 274/2016, que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA:

Consórcios Públicos e desenvolvimento regional. Viviane Macedo Garcia. Ed. D'Plácido. 2016, Belo Horizonte-MG.

Lei Federal nº 11.107/05 – Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Decreto nº 6.017/07 – Regulamenta a Lei de consórcios públicos.

Convênios e Consórcios Públicos – gestão, teoria e prática. Pedro Durão. Ed. Juruá. 2015. Curitiba-PR.

Consórcios Públicos. José Santos Carvalho Filho. Ed. Lumen Juris. 2009, Rio de Janeiro.

Direito Administrativo. Maria Sylvia Di Pietro. Ed. Atlas, 2012, São Paulo-SP.

Direito Administrativo Moderno. Odete Medauar. Ed. Revista dos Tribunais, 2012, São Paulo-SP.

Resolução TCE nº 34/2016.

Portaria STN nº 274/2016.

Produção:

Assessoria Jurídica do CONIAPE.

Março de 2017.