

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA - EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

MILENA CIRQUEIRA TEMER

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS: A GESTÃO COMPARTILHADA NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL**

Vitória, ES

2019

MILENA CIRQUEIRA TEMER

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS: A GESTÃO COMPARTILHADA NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos de Abreu

Vitória, ES

2019

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

T278c Temer, Milena Cirqueira
Consórcios públicos : a gestão compartilhada nas políticas
públicas de saúde no Brasil / Milena Cirqueira Temer . - 2019.
79 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos de Abreu.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e
Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa
Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2019.

1. Consórcios públicos. 2. Administração pública. 3.
Política Pública. 4. Serviços de saúde - Brasil. I. Abreu, Luiz
Carlos de. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 362.1|

MILENA CIRQUEIRA TEMER

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS: A GESTÃO
COMPARTILHADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SAÚDE NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovado em 06 de setembro de 2019

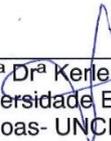
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Luiz Carlos de Abreu
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória – EMESCAM
Orientador



Prof.ª Dr.ª Italla Maria Pinheiro Bezerra
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de
Misericórdia de Vitória – EMESCAM



Prof.ª Dr.ª Kerle Dayana Tavares de Lucena
Universidade Estadual de Ciências da Saúde de
Alagoas- UNCISAL

AGRADECIMENTOS

À Deus, acima de todas as coisas, que cuidou de mim em cada detalhe
“E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas
E é tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá
E é tão bonito quando a gente sente
Que nunca está sozinho por mais que pense estar ...” (Caminhos do coração –
Gonzaguinha).

Aos meus pais, Cláudio e Lucimar, que sempre foram fonte de amor inesgotável, mostrando-me sempre o caminho mais reto e justo, ensinando-me a andar e dando-me asas para voar.

Aos meus irmãos, Netinho e Lele, e à minha cunhada Kátia, pelo respeito, amizade e cumplicidade que sempre tivemos, obrigada por estarem sempre comigo, mesmo de longe, mas sempre em meu coração, e perdão, pelos momentos que me furtei à presença de vocês.

Aos meus avós, tios, primos, amigos e alunos, obrigada por tudo.

À Juliana, Thaysa, Keiciane e Gláucia, por tornarem mais divertidas as viagens e as aulas, além da parceria nos trabalhos.

À minha amiga Bárbara Amaranto, quanta gratidão a Deus por colocar você no meu caminho, quanta cumplicidade e fidelidade em todos os momentos, até o fim, dividindo comigo as angústias e vibrando nas vitórias.

À minha amiga Andreia, por sua generosidade e ajuda imprescindíveis.

À Professora Italla Maria, não existem palavras que possam expressar minha gratidão e admiração. Sem você eu jamais teria conseguido. Você sempre estará em minhas orações.

Ao meu orientador Professor Luiz, por todos os ensinamentos, pela dedicação e fonte inesgotável de estímulo e incentivo.

Ao Secretário Executivo do Cis/Caparaó, Felipe Rodrigues, pela imensa boa vontade em colaborar com esse trabalho, fornecendo prontamente as informações necessárias.

“No decorrer da viagem, Alice encontra muitos caminhos que seguiam em várias direções. Em dado momento, ela perguntou a um gato sentado numa árvore:

Podes dizer-me, por favor, que caminho devo seguir para sair daqui?

- Isso depende muito de para onde queres ir – respondeu o gato.

- Eu não sei.

O gato, então, respondeu sabidamente:

- Sendo assim, qualquer caminho serve.”

Alice no país das maravilhas

(Lewis Carroll, 1865, p. 48).

LISTA DE ABREVIATURAS

ART – Artigo

ASPS – Ações e Serviços Públicos de Saúde

CIS – Consórcios Públicos Intermunicipais de Saúde

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LOA – Lei Orçamentária Anual

MS – Ministério da Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado.

RESUMO

Introdução: Consórcios públicos configuram uma espécie de pessoa jurídica, podendo ser constituídos em forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formado, exclusivamente, por entes da federação e que, para sua constituição e atuação, devem atender às exigências da lei. **Objetivo:** Analisar a evolução e as vantagens dos consórcios públicos na organização administrativa do estado na gestão dos serviços públicos de saúde.

Método: Trata-se de um estudo documental consubstanciado por documentos que trataram de como surgiram os consórcios, como se estruturam, as fontes de custeio, modalidades, áreas de atuação, porte populacional dos municípios participantes. O estudo tem, como base, a análise de dados secundários, extraídos de órgãos públicos, e que foram analisados à luz da literatura pertinente à temática e áreas afins. **Resultado:** há hoje, no Brasil, 491 consórcios públicos.

Dos 5.568 municípios existentes, apurou-se que 4.081 municípios participam de pelo menos um consórcio público. Constatou-se que há tendência em se consorciar naqueles estados que contam em seu território com uma grande quantidade de municípios e que esses municípios são, em sua maioria, de pequeno porte e que a saúde é a área que mais se consorcia no Brasil.

Considerações finais: O consórcio figura como uma das novidades advindas da Constituição Federal de 1988, favorece a descentralização e o cooperativismo traçando um novo modelo organizacional brasileiro. Por meio do estudo dos consórcios, os entes federativos, em especial os municípios podem racionalizar e otimizar serviços, bens e procedimentos, desenvolvendo uma gestão humanizada, na qual o bem-estar do usuário seja o maior patrimônio, pois encontram na entidade uma saída para suas demandas reprimidas.

Palavras-chave: Consórcios Públicos. Saúde. Administração Pública. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Introduction: Public consortia constitute a kind of legal entity, and may be constituted in the form of a public association or legal entity of private non-profit law, formed exclusively by entities of the federation and that, for its constitution and performance, having to meet the requirements of law.

Objective: To describe the evolution and advantages of public consortia in the state's administrative organization in the management of public health services.

Method: This is a documentary study based on documents that deal with how the consortia, how they are structured, the sources of costing, modalities, areas of action, population size of the participating municipalities. The study is based on the analysis of secondary data extracted from public agencies and analyzed in the light of relevant literature and related areas. **The result:** there are now 491 public consortia in Brazil. Of the 5,568 existing municipalities, it was found that 4,081 municipalities participate in at least one public consortium. It was found that there is a tendency to consorciate in those states that have in their territory a large number of municipalities and that these municipalities are mostly small and that health is the area that is most consorted in Brazil. **Final considerations:** The consortium is one of the novelties of the Federal Constitution of 1988, which favors decentralization and cooperativism, drawing a new Brazilian organizational model. Through the study of consortia, federative entities, especially municipalities, can rationalize and optimize services, goods and procedures, developing a humanized management, in which the welfare of the user is the greatest asset, because they find in the entity an outlet for their demands repressed.

Keywords: Public Consortia. Health. Public Administration. Public policy. Public Services.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	14
2.1 Consórcios Públicos: Evolução histórica, aspectos legais e aspectos conceituais.....	14
2.2 Principais Modalidades e Características dos Consórcios Públicos no Brasil.....	16
2.3 Constituição, Formalização, Gestão e Extinção dos Consórcios.....	17
2.4 Vantagens e Objetivos dos Consórcios Públicos.....	18
2.5 Recursos Financeiros.....	20
3. OBJETIVOS	21
3.1 Objetivo Geral	21
4. MÉTODO	21
4.1 Tipo de Estudo	21
4.2 Aspectos Éticos	21
4.3 Coleta de Dados	22
4.4 Organização e análise dos dados	23
5. RESULTADOS	23

6. DISCUSSÃO	30
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
8. REFERÊNCIAS	39
ANEXO 1 – Lei 11.107/2005	47
ANEXO 2 – Decreto Lei 6.017/2007	56
ANEXO 3 – Manuscrito submetido à Revista de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.....	75
ANEXO 4 – Currículo Lattes	76
ANEXO 5 – Currículo Lattes	77

1 INTRODUÇÃO

Do ponto de vista jurídico e etimológico, consórcio público é definido pela Lei nº 11.107/2005, como uma forma de colaboração entre diversos entes políticos, a fim de disciplinar a celebração de consórcios entre entes públicos, união, estados, distrito federal e municípios para a gestão associada de serviços públicos de interesse comum (MARINELA; FERNANDA, 2017).

No entanto, salienta-se, serão utilizados apenas como um objeto para executar políticas públicas, com finalidade de solucionar questões de interesses comuns. Sendo assim, um dos principais objetivos dos consórcios públicos é tornar viável a concretização das políticas públicas nos espaços metropolitanos, considerando que, nesses casos, a solução de problemas comuns só pode ocorrer por meio de uma gestão pública conjunta (DI PIETRO, ZANELLA SYLVIA MARIA, 2008).

Destaca-se, que, no setor público, o gestor tem limitadas suas ações nas variadas normas que regulamentam a aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, os controles internos e externos objetivam proteger o dinheiro público de possíveis casos de corrupção e má administração; estabelece-se, assim, sistemas de informações e há a edição de normas que dificultam o processo de administração pública. Devido às exigências e limitações, os administradores e os gestores buscam alternativas para esse impasse, o que faz surgir novos modelos administrativos de gestão (CRUZ, 2012).

O art. 241 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe que 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.(BRASIL, 1988, *on-line*).

Com a necessidade de regulamentar o art. 241 da CF/88, é editada a Lei 11.107/05, que “dispõe sobre normas gerais para a união, os estados, o distrito federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum”; posteriormente, essa lei regulamentada pelo Decreto Lei 6017/07, estabelece, em seu art. 2º, inciso I, ser o consórcio público

uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação, tendo como finalidade estabelecer relações de cooperação federativa (BRASIL, 2007, *on-line*).

A referida Lei 11.107/05 veio estabelecer normas gerais sobre consórcios públicos; sendo assim, por se tratar de pessoa jurídica, que possui personalidade de direito público ou privado, independentemente do tipo de personalidade adotada, público ou privado, a lei determina, de forma explícita, que farão parte da administração pública indireta (DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA, 2007).

Porém, constituir um consórcio público depende da vontade política e estudos de natureza técnica, envolve os governantes e suas equipes dirigentes e, depois de constituído, demanda diálogo permanente, entre as equipes dos governos que se consorciaram e seus dirigentes (MARINELA, 2018).

Tendo a CF/88, através da emenda constitucional 19/98, em seu art. 241, autorizado a gestão associada de serviços públicos, é de extrema relevância, em especial na área da saúde, a análise desse instrumento denominado consórcio público hoje tão utilizado pelo fato de sanar alguns problemas decorrentes da má distribuição de serviços e medicamentos e falta de recursos para os serviços de média e alta complexidade, oferecidos pelo estado através do Sistema Único de Saúde (SUS) (PAULO; ALEXANDRINO, 2016).

O Brasil, nos anos de 1980, passou por um processo de redemocratização, em que a Constituição Federal de 1988, reconheceu o município como ente federativo, concedendo a ele, além de competência tributária, capacidade de se auto organizar.

Ocorre que, a par desse novo modelo de estado descentralizado, surgiram também necessidades locais para estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), visto que essa nova responsabilidade de prover de forma regionalizada os serviços de saúde, onerou de forma demasiada os municípios, tendo em vista a redução dos investimentos por parte da união (LIMA, 2000).

Destaca-se que, esse “caos” se deu em virtude de uma autonomia dada pela Carta Magna de 1988, que, infelizmente, não foi acompanhado dos recursos financeiros-fiscais necessários e suficientes à assunção de obrigações que se tornaram desproporcionais aos municípios no cumprimento de suas obrigações, ou seja, a par de os municípios terem recebido essa autonomia a partir da Constituição de 1988, vieram também compromissos gerenciais das demandas locais ocasionando dificuldades em implementar as políticas públicas.

Entra o consórcio público como “intermediador”, comprando serviços de uns, e, conseqüentemente, gerando receita o mesmo tempo, atendendo a uma demanda reprimida de outros municípios oriunda da inexistência de instalação de estrutura física e operacional no seu território. (RODRIGUES; CRUZ, 2012).

Não fosse só isso, é grande a relevância social e jurídica do assunto, pois objetiva-se a análise de políticas públicas que tem demonstrado, na prática, o quanto esse instituto – consórcio público - acrescentou em termos de acesso aos serviços públicos em todas as áreas, otimizando receitas, serviços, mão de obra entre outros.

Justifica-se o presente estudo pelo o fato de a CF/88 ter garantido aos municípios certa autonomia, tendo eles se tornado gestores do sistema de saúde local. Embora a Constituição Federal de 1988, tenha garantido aos municípios certa autonomia, isto é, se organizar política e administrativamente, os municípios de até 50.000 habitantes sozinhos não conseguem atender às demandas de boa parte dos problemas de saúde local, por padecerem de estrutura organizacional suficiente, comprometendo a prestação de serviço público, em especial na área de saúde de maneira eficiente.

O estudo explora o consórcio público de saúde como um instrumento indispensável para os municípios, destacando o fato de que ao se unirem os municípios prestam assistência mútua, fortalecem o pacto federativo na busca de interesses comuns, otimizando recursos de todas as esferas, suprimindo necessidades uns dos outros.

Assim, tem-se como problema de pesquisa a análise das vantagens que o consorciamento pode oferecer aos entes municipais, acredita-se que essas vantagens residem na obtenção de escalas tanto no que tange a recursos financeiros, material e de pessoal; visto que, sem elas, cada município isoladamente não teria possibilidade de atingir resultados satisfatórios.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Consórcios Públicos: evolução histórica, aspectos legais e aspectos conceituais

Não há como definir o momento exato do surgimento dos consórcios públicos, porém, algumas civilizações, que tiveram um papel relevante na história, trazem um traço das associações contemporâneas semelhantes aos consórcios (JÚNIOR, 2010).

Na Grécia, por exemplo, houve algumas associações ou outro tipo de cooperação entre empresários, que poderiam ter se transformado em consórcio, tendo em vista a vasta liberdade de associações em Atenas, por exemplo, as confrarias religiosas, desde que respeitadas as leis de ordem pública, comércios marítimos, uniões de banqueiros, dentre outros (RODRIGUES; CRUZ, 2012). Em Roma, encontrava-se o *universitates rerum*, que formavam um tipo de fundação, constituída para fins determinados, do tipo religioso ou de instrução (MONTES, 2008).

A corporação de ofício foi o que mais se destacou, como forma de agrupamento, ela tinha semelhança com o consórcio posto que almejava controlar situações de risco e diminuir a concorrência. Entretanto, algumas corporações do século XV tomaram forma monopolística e, assim, ficaram mais parecidas com os consórcios (MONTES, 2008).

O século XVII, marcado pela revolução francesa, pelo liberalismo econômico, revolução industrial dentre outros, contribuiu para que todas as formas de concentração de capital – tendo em vista o cenário econômico, político e social -, tivessem relevância a partir de então (RODRIGUE; CRUZ, 2012).

As associações municipais ou consórcios administrativos intermunicipais, portanto, vêm sendo reconhecidas há décadas, tendo a constituição de 1937, no art. 29, disposto sobre o agrupamento de municípios para a administração de serviços públicos: “Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns” (BRASIL, 1937, *online*). Entretanto, somente a partir dos anos 80, com o início do processo de descentralização, essa forma de associação tomou vulto, especialmente na busca de soluções de problemas comuns para os municípios (RIBEIRO, 2007).

Através do processo de redemocratização do país, o cenário político-institucional brasileiro teve muitas conquistas no âmbito eleitoral, além de direitos civis e outros direitos até então suprimidos; surge, assim, um novo modelo de governança, com adoção de mecanismos típicos de estados democráticos, redefinindo a estrutura federativa brasileira, sobretudo, no que se refere à autonomia dos municípios (ALEXANDRINO; PAULO, 2018).

Foi a partir da CF/88, com o estabelecimento do novo Estado Democrático, que surge um novo pacto federativo, redefinindo as competências dos entes federativos – união, estados, distrito federal e municípios – concedendo, em especial aos municípios, certa margem de autonomia para se auto organizar (MARINELA, 2018).

Na Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/69, o artigo 13 estabelecia que “a União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais” (BRASIL, 1967, *on-line*).

Muito embora algumas constituições – exceto de 1937 - mencionassem os municípios como parte integrante da organização político-administrativa, foi apenas com a CF/88 que os municípios adquiriram plena autonomia administrativa.

Os consórcios estão previstos no artigo 241 da constituição federal (introduzido pela Emenda Constitucional no 19/98), em cujos termos, dispõe que 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 (BRASIL, 1988, *on-line*).

O objetivo da norma constitucional é o de consolidar a gestão associada entre os entes federados para consecução de fins de interesse comum; a constituição federal insere, em seu texto, competências comuns entre os entes federativos, conforme previsto no art. 23, desse modo, o que para um ente sozinho executar se torna difícil na maioria das vezes, quando se conjugam esforços, torna-se viável (DI PIETRO, 2018).

2.2 Principais Modalidades e Características dos Consórcios Públicos no Brasil

Os consórcios intermunicipais são entidades sem fins lucrativos, regidos pela Lei 11.107/05, chamada de lei dos consórcios públicos, podendo ser constituídos de três maneiras distintas:

- (a) Consórcios Administrativos: constituídos antes da criação da lei dos consórcios públicos. Não possuem personalidade jurídica, sendo considerados pacto de colaboração. Desde o ano 2008, esse tipo de consórcio não pode mais ser celebrado com a União (BATISTA, 2011; RIBEIRO, 2007).
- (b) Consórcios públicos de direito privado: podem ser associação ou uma fundação. Devem obedecer a algumas normas de direito público, porém, suas possibilidades de execução são mais restritas; assim como os consórcios administrativos, também não podem mais ser celebrados com a União (BATISTA, 2011; RIBEIRO, 2007).
- (c) Consórcios públicos de direito público: são associações públicas do tipo autárquicas que respeitam todas as regras de direito público e podem ser celebrados com a União e receber recursos regionais e da União (BATISTA, 2011; RIBEIRO, 2007).

Destaca-se que os consórcios públicos de direito público, que nascem da iniciativa e do diálogo dos gestores e membros da sociedade, objetivam trazer benefícios para a região a partir de interesses comuns. Tornam-se, assim, um novo modelo disponibilizado a gestores públicos e a atores políticos; todos os setores que estejam sob responsabilidade da administração pública podem utilizá-lo, a saber: educação, saúde, cultura, transporte, turismo, energia, meio ambiente, urbanização, saneamento básico, mobilidade urbana, entre outras políticas sociais (BATISTA, 2011).

Antes da vigência da Lei 11.107/2005, a doutrina, de modo geral, considerava os consórcios e os convênios como acordo de vontades. Até então, a diferença existente entre os consórcios e os convênios se dava apenas em razão do nível federativo dos consorciados ou convenientes. Ressalta-se que, quando a parceria é realizada entre entes federativos que estejam em um mesmo nível – estado com estado, município com município –, é denominado consórcio público; quando a parceria é realizada entre entes federativos de níveis diferentes – união

com estados, estados com municípios, união com municípios – denomina-se convênios (ALEXANDRE; DEUS, 2017)

A Lei 11.107/2005, que rege os consórcios públicos, disciplinou a sua natureza quando dispôs que os consórcios públicos adquirirão personalidade jurídica, o que vale dizer que deixarão de ser apenas acordos de vontade para se constituírem em pessoas jurídicas criadas pelos entes federativos.

2.3 Constituição, Formalização, Gestão e Extinção dos Consórcios

Com a ampliação das funções estatais, a complexidade e o elevado custo das obras públicas, os fundamentos da administração clássica sofrem uma desestabilização em seus fundamentos, comprometendo a prestação de serviços afetos ao estado de maneira direta.

E assim ocorre, porque, em muitos casos, não basta somente a modificação instrumental na prestação dos serviços na área de responsabilidade de um ente federativo, sendo necessária a ampliação do território para colaborar e conjugar recursos técnicos e financeiros entre entes com a finalidade de executar serviços de alto custo que não estariam disponíveis para uma gestão com poucos recursos sem que houvesse convênios, consórcios públicos e parcerias público-privadas (MEIRELLES, 2015).

Entretanto, para que todo este aparato, fruto desse novo perfil de gestão da Administração Pública, possa funcionar legitimamente, faz-se necessário não apenas haver uma previsão constitucional (art. 241 CF/88) e legal (lei 11.107/2005 e decreto lei 6.017/2007), mas, acima de tudo, ser formalizado e gerido conforme contratos e protocolos firmados entre os entes federados que assumiram tal encargo.

O consórcio público deve ser constituído por meio de um contrato, surgindo, assim, uma nova espécie de contrato administrativo. Para a celebração dessa avença, a condição prévia é a subscrição do protocolo de intenções, em que os partícipes definem as diretrizes dessa associação. (MARINELA, 2016).

Muito embora a Lei 11.107/2005 atribua aos consórcios públicos natureza contratual, a Lei determina também que “o contrato de Consórcio Público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções” (art. 5º) (BRASIL, 2005, *on-line*).

O Decreto 6.017/2007, que regulamentou a Lei 11.107/05, conceitua o Protocolo de Intenções como o

Contrato Preliminar que, ratificado pelos entes da federação interessadas, converte-se em contrato de Consórcio Público”, define “*Ratificação*” como “aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do Consórcio Público”; e explica que “*Reserva*” é o “ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo de protocolo de intenções (BRASIL, 2007, *on-line*).

Esclarece o decreto 6.017/2007, ainda, que “os Consórcios Públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles” (art. 3º, § 1º) (BRASIL, 2007, *on-line*).

O decreto lei 6.017/07 prevê, como forma de extinção do consórcio público, a retirada de um dos membros, ou seja, de acordo com o decreto “retirada”, é a “saída de um ente da federação de consórcio público, por ato formal de sua vontade” – ato este que exige ratificação mediante lei do ente que esteja se retirando (BRASIL, 2007, *on-line*).

2.4 Vantagens e Objetivos dos Consórcios Públicos

Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da federação que se consorciarem, buscando sempre a prestação de serviços públicos de interesse comum, devendo ser observados os limites constitucionais. Para isso, o consórcio público poderá:

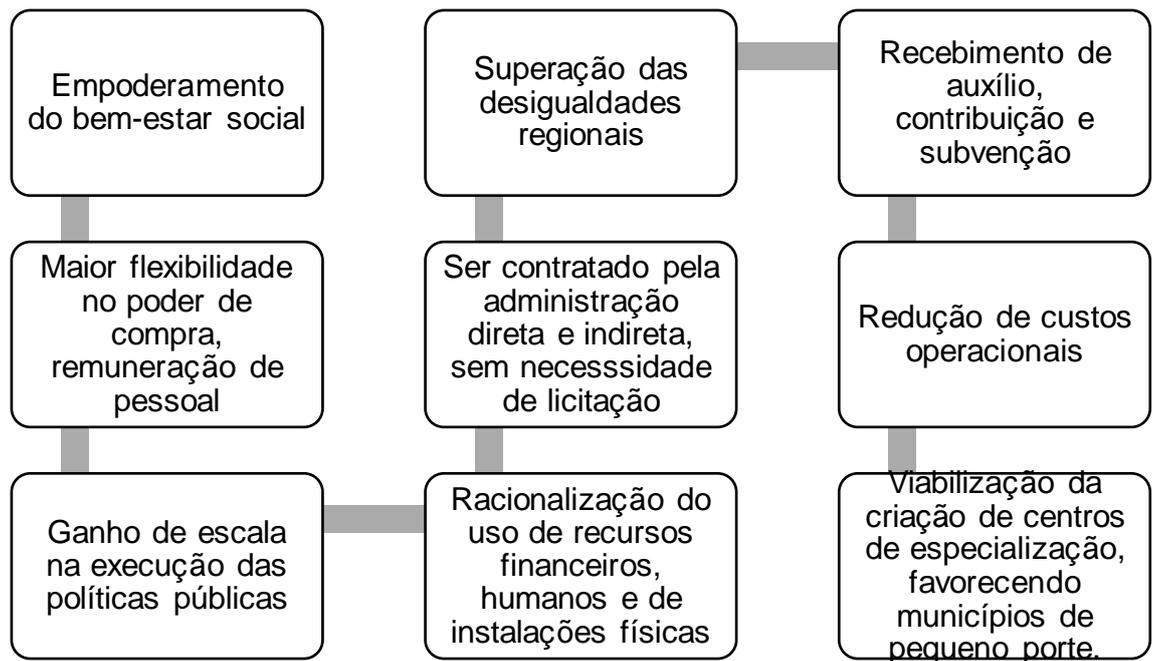
- a) Firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- b) Nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões, com base na declaração de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, realizada pelo poder público;
- c) Ser contratado pela administração direta e indireta dos entes da federação consorciados, sendo, nesse caso, dispensada a licitação;

d) Emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da federação consorciado;

e) Outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objetivo da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender (BRASIL, 2005, *on-line*).

Ressalta-se que muitos destes projetos, recursos e ações, realizados de forma consorciada, não seriam disponibilizados ou seriam inviáveis para grande parte dos municípios brasileiros isoladamente, tendo em vista poucos recursos técnicos, financeiros e gerenciais, em especial, para os municípios de pequeno e médio porte (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009).

Apesar de obedecer às normas de direito público, os consórcios públicos de direito privado possuem as mesmas condições perante os demais particulares, por estarem sob o mesmo regime, de direito privado, não sendo possível que se tomem, neles, decisões que venham atingir direitos de particulares, conforme preceitua o art. 39 do Decreto 6.017/07 (RIBEIRO, 2007).

Figura 1 – Vantagens dos Consórcios Públicos

Fonte: dados da pesquisa.

2.5 Recursos Financeiros

Em relação à sustentabilidade do consórcio, poderá ocorrer de duas formas: por meio da contratação do consórcio pelos entes políticos com o intuito de fornecer bens e serviços, em que o consórcio será remunerado pela prestação de serviços ou por fornecimento de bens; por meio de contrato de rateio, em que são criadas regras próprias que deverão ser cumpridas com rigor pelos consorciados sob pena de improbidade administrativa, conforme a lei dos consórcios públicos (PIRES, 2015). Ressalta-se que, quando da destinação dos recursos financeiros para arcar com o contrato de rateio, esses recursos deverão, obrigatoriamente, estar incluídos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ente consorciado (DI PIETRO, 2005).

Com relação às licitações, mesmo antes da lei 11.107/05, a licitação já era obrigatória nos procedimentos de aquisição de bens e serviços, tendo em vista a exigência do tribunal de contas (MAZZA, 2018).

Destaca-se que os recursos públicos dos consórcios, ao serem utilizados para aquisição de bens e serviços, devem obedecer ao princípio da licitação pública de dar a isonomia a todos que queiram contratar com a Administração Pública, desde que se esteja apto conforme as regras dispostas na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993,

on-line). Após a Lei n. 11.107/05, realizaram-se importantes alterações na Lei das licitações, entre elas o aumento de limites de valores, através da inclusão do § 8º do art.23 (BRASIL, 1993, *on-line*).

Outra alteração realizada após a lei dos consórcios na lei 8.666/93, porém dessa vez alterada pela Lei 12.715/12, é o aumento do limite de dispensa de licitação, conforme art. 24 §1º, fixando o percentual de dispensa da licitação para 20%, para as aquisições feitas pelos consórcios públicos, contra os 10% estabelecidos, em regra, para a Administração Pública (BRASIL, 1993, *on-line*).

A possibilidade da compra compartilhada através da licitação compartilhada, advinda da Lei dos Consórcios (Lei. 11.107/05), facilitou a aquisição de compras em conjunto, melhorando a qualidade de produtos e serviços e favorecendo a economia de escala, em geral (BATISTA, *et al.*, 2011).

Assim, segundo a Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado (TCE) 006/2016, “entende-se como licitação compartilhada a licitação realizada por consórcio público, cujos contratos são firmados diretamente entre os licitantes vencedores e os órgãos que integram o respectivo consórcio” (MINAS GERAIS, 2016, *on-line*).

3 OBJETIVOS

3.1 Geral

Analisar as contribuições dos consórcios públicos de saúde como instrumento de cooperação e subsidiariedade no Sistema Único de Saúde na ordem federativa brasileira.

4. MÉTODO

4.1 Tipo de Estudo

Trata-se de um estudo documental consubstanciado por documentos que trataram de como surgiram os consórcios, como se estruturam, as fontes de custeio, modalidades, áreas de atuação, porte populacional dos municípios participantes.

4.2 Aspectos Éticos

Tendo em vista que a proposta de pesquisa não possui caráter empírico, compreendendo, pois, um estudo de caso documental, destaca-se que não foi necessária a adoção de medidas subsidiadas pela Resolução 466, de 12 de dezembro de 2012, sobre pesquisa envolvendo as ciências humanas e sociais.

4.2 Coleta de Dados

A coleta de dados ocorreu no ano de 2018, através de dados secundários, pré-existentes, disponíveis pelo site do Ministério da Saúde, do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo, da Confederação Nacional dos Municípios, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IBGE), conforme tabela 1.

Foi ainda utilizado como referência um modelo de consórcio público intermunicipal da região do Leste de Minas, em que serão analisados seus estatutos jurídicos e protocolos de intenções.

Tabela 1 - Banco de dados pesquisados que consubstanciaram a pesquisa. Brasil, 2019.

	Banco de Dados Pesquisados	Finalidade
Confederação Nacional dos Municípios	- Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros.	
Ministério da Saúde - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE)	- Sistema Único de Saúde - Dados estatísticos.	
Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo	Levantamento dos Consórcios Públicos no Brasil.	
Modelo de consórcio público – intermunicipal da região do Leste de Minas – CIS Caparaó.		

Fonte: dados da pesquisa.

4.3 Organização e análise dos dados

Os dados foram organizados a partir de tabelas que expõem as características dos consórcios, isto é, como eles se constituem, como é realizado o controle interno e externo, como é composto seu quadro de pessoal, como é custeado, quais as

vantagens e desvantagens, esses dados foram analisados à luz da literatura pertinente à temática.

5 RESULTADOS

Os resultados apontam que há hoje, no Brasil, cerca de 491 consórcios públicos. E que dos 5.568 municípios existentes, apurou-se que 4.081 municípios participam de pelo menos um consórcio público.

Restou evidenciado uma tendência em se consorciar naqueles estados que contam em seu território com uma grande quantidade de municípios e que esses municípios são, em sua maioria, de pequeno porte.

Verificou-se, ainda, que a saúde é a área que mais se consorcia no Brasil; isso está relacionado ao fato de serem os municípios muito próximos, o que favorece o transbordamento territorial, onerando os municípios mais estruturados.

Tabela 2 - Quantidade de municípios que participam de consórcio público por região e estado. Brasil 2019.

Região	UF	Não participa	Sim, participa	Total UF
Norte	AC	21	1	22
	PA	86	58	144
	RO	2	50	52
	TO	96	43	139
	AM	62	0	62
	RR	15	0	15
	AP	16	0	16
	Total	298	152	450
Nordeste	AL	12	90	102
	BA	140	277	417
	CE	78	106	184
	MA	160	57	217
	PB	122	101	223
	PE	32	152	184

	RN	27	140	167
	SE	55	20	75
	PI	224	0	224
	Total	850	943	1.793
Sudeste	ES	4	74	78
	MG	16	837	853
	RJ	11	81	92
	SP	116	529	645
	Total	147	1.521	1.668
Sul	PR	1	398	399
	RS	71	426	497
	SC	2	293	295
	Total	74	1.117	1.191
Centro-Oeste	GO	90	156	246
	MT	1	140	141
	MS	27	52	79
	Total	118	348	466
Total	1.487	4.081	5.568	

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2018

Conforme a tabela 3, a região sul é a que mais possui municípios consorciados (94%); sendo a região norte a que possui o menor percentual (34%), registrando que Paraná, Minas Gerais e Rondônia são os estados que apresentam o maior número de municípios consorciados, apresentando, respectivamente, um percentual de 99,7%, 98,1% e 96,2%. Entretanto, em Amazonas, Roraima, Amapá e Piauí não existe nenhum município participando de consórcio público.

Tabela 3 – Percentual de municípios que participam de consórcio público por estado e região. Brasil 2019.

Região	Estado	Municípios que participam de Consórcio	Total de Municípios do Estado	% Estado	% Região
Norte	A	1	22	4,5%	
	C	58	144	40,3	
	PA	50	52	%	
	R	43	139	96,2	34
	O	0	62	%	%
	T	0	15	30,9	
	O	0	16	%	
	A			0,0%	
	M			0,0%	
	R			0,0%	
	R				
AP					
Nordeste	A	90	102	88,2	
	L	277	417	%	
	B	106	184	66,4	
	A	57	217	%	
	CE	101	223	57,6	53
	M	152	184	%	%
	A	140	167	26,3	
	PB	20	75	%	
	PE	0	224	45,3	
	R			%	
	N			82,6	
SE			%		
PI					

				83,8	
				%	
				26,7	
				%	
				0,0%	
	ES	74	78	94,9	
	M	837	853	%	91
Sudeste	G	81	92	98,1	%
	RJ	529	645	%	
	SP			88,0	
				%	
				82,0	
				%	
	PR	398	399	99,7	
Sul	RS	426	497	%	94
	SC	293	295	85,7	%
				%	
				99,3	
				%	
	G	156	246	63,4	
Centro-	O	140	141	%	75
Oeste	M	52	79	99,3	%
	T			%	
	M			65,8	
	S			%	

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2018.

A Tabela 4 demonstra que o estado participa de 10 consórcios públicos apenas.

Tabela 4 - Quanto à participação do estado-membro como ente consorciado. Brasil 2019.

Bahia	1 consórcio – área de saúde
Ceará	8 consórcios – área de saúde
Espírito Santo	1 consórcio – gestão de resíduos sólidos
União	Não participa como ente consorciado de nenhum consórcio.

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2018.

A tabela 5 evidencia o porte populacional de municípios consorciados e a quantidade de municípios que participam de consórcio público tendo como referência o porte dos municípios.

Tabela 5 – Porte populacional dos municípios que participam de consórcios. Brasil 2019.

Porte do Município	Faixa populacional	Quantidade
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	3.599
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	425
Grande	A partir de 300 mil habitantes	57
Total		4.081

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2018.

De acordo com a Tabela 6, depreende-se o número de municípios participantes de mais de um consórcio, sendo que 1863 municípios participam de apenas de 1 consórcio e 7 municípios participam de 2 dois consórcios ao mesmo tempo.

Tabela 6 – Número de municípios que participam de mais de um consórcio. Brasil 2019.

	Quantidade de Municípios
Apenas 1 consórcio	1.863
Até 2 consórcios	944
Até 3 consórcios	728
Até 4 consórcios	399
Até 5 consórcios	119
Até 6 consórcios	26
Até 7 consórcios	2
Total	4.081

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2018.

A Tabela 7 relaciona a extensão da área territorial abrangida por cada um dos consórcios e a população correspondente. O consórcio com menor abrangência territorial possui 317,59 m² abarcando dois municípios, situados no Rio Grande do Sul, com um total de 5.417 habitantes; o de maior área abrange 198.254,55m² totalizando 397 municípios, com um total de 15.213.126 habitantes e ambos estão situados no Paraná.

Tabela 7 - Extensão da área territorial abrangida por cada um dos consórcios identificados e o número populacional correspondente. Brasil 2019.

	Área	Qtde. de Municípios	População
Consórcio 1	317,59	2	58.843
Consórcio 2	198.254,55	397	9.148.489
Consórcio 3	1.267,56	2	5.417
Consórcio 4	104.936,81	296	15.213.126

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2018.

A Tabela 8 apresenta possibilidade de atuação do consórcio público em mais de uma área, demonstrando possibilidade de atuação em áreas finalísticas da administração pública bem como áreas meio.

Tabela 8 – Consórcios públicos por área de atuação. Brasil 2019.

Área de atuação	Quantidade	%
Saúde	274	55,80%
Meio Ambiente	172	35%
Resíduos Sólidos	139	28,30%
Infraestrutura	119	24,20%
Saneamento – água	94	19,10%
Agricultura	92	18,17%
Turismo	85	17,30%
Assistência Social	81	16,50%
Educação	80	16,30%
Cultura	74	15,10%
Saneamento - esgoto	72	14,70%
Planejamento Urbano	70	14,30%
Projetos – Elaboração	70	14,30%
Projetos – Captação de recursos	67	13,60%
Iluminação Pública/Energia	62	12,60%
Mobilidade	54	11%
Segurança alimentar	54	11%
Habitação	51	10,40%
Outros	41	8,40%
Defesa Civil	39	7,90%
Trânsito	33	6,70%
Previdência	13	2,60%
Administração Tributária	12	2,40%
Contabilidade	07	1,40%
Assessoria Jurídica	04	0,80%

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2018.

6 DISCUSSÃO

Evidenciou-se que é expressivo o número de consórcios públicos atualmente no Brasil, atuando em diversas áreas e demonstrando ser uma alternativa para os gestores na prestação de serviços comuns.

Dos 491 consórcios públicos existentes no Brasil, ficou evidenciado que o estado apenas participa de 10 consórcios, nos quais assinou e ratificou o protocolo de intenções e que a união não participa de nenhum consórcio público, o que denota que esses dois entes, estados e união, não apoiam os municípios nas políticas públicas em que há possibilidade de atuação conjunta.

Destaca-se que a maioria dos municípios que participam dos consórcios são o de pequeno porte, visto que o orçamento deles é extremamente limitado, insuficientes para implementar políticas públicas em saúde, especialmente, sendo o consórcio uma saída tendo em vista as vantagens que dele pode se extrair.

Tem-se que, há municípios que participam de mais de um consórcio; estes municípios podem estar situados em estados distintos, enfatizando a relevância dessa articulação regional que não fica adstrita às fronteiras de um estado apenas, visto que os municípios têm responsabilidades que ultrapassam seus limites territoriais.

Nesse contexto, os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) são considerados uma ferramenta eficiente, implementados no âmbito do SUS para dar efetividade aos serviços de saúde, sendo considerados um importante mecanismo de regionalização da oferta pública de serviços (NICOLETTO, 2005).

De acordo com o art. 4º da Lei 8.080/90 (Lei do SUS), o conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público constitui o Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1990, on line).

Sendo assim, os entes políticos, para garantirem uma gestão regionalizada e integrada, precisam se organizar e adotar meios e posturas que favoreçam esse compartilhamento para formar uma organização em rede de atenção à saúde para que haja efetivamente uma gestão concreta (SALGADO, 2014).

Analisando a quantidade de municípios que participam de consórcio público por estado e região, observou-se que, embora o número de municípios que aderiram aos consórcios públicos no Brasil, de um modo geral, seja muito expressivo, no

tocante à distribuição desses consórcios por estados e suas respectivas regiões, há uma desigualdade considerável.

Importante destacar que, quanto ao sub-financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), com a municipalização da saúde, o governo federal, por meio do Ministério da Saúde, transferiu aos municípios responsabilidades; porém, os recursos para financiar não acompanham. Os municípios brasileiros aplicaram, em 2017, cerca de 31 bilhões de reais em saúde, além do mínimo constitucional (15% de receitas próprias), o que significa dizer que todo o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), arrecadado dos mais de 5000 mil municípios brasileiros, fora integralmente aplicado na saúde além do mínimo legal. A união respondia, em 1993, por 72% de tudo o que era aplicado em Ações e Serviços de Saúde (ASPS). Em 2017, o repasse da união para os municípios ficou reduzido em 43,4%, enquanto os municípios, em 1993, aplicavam 16%, passando em 2017 a aplicar em saúde 30,8% de ASPS. (JUNQUEIRA, 2018).

Quanto ao percentual de municípios que participam de consórcio público, por estado e região, evidenciou-se que a região sul é a que mais tem municípios participando de algum consórcio (94%), sendo a região norte a que tem o menor percentual (34%).

Analisando os estados de maneira individual, observa-se que Paraná, Minas Gerais e Rondônia expressam o maior número de municípios consorciados, entretanto, Amazonas, Roraima, Amapá e Piauí não possuem nenhum município consorciado.

Por se tratar de um arranjo de cooperação, sobreleva a perda dos municípios e estados em não se consorciarem, visto que, quando um município se consorcia, estimula o governo do estado que passa investir mais em equipamentos de saúde de maneira regional, sendo, com isso, racionalizados os recursos.

Consequentemente, os municípios se articulando, havendo maior organização regional, aumenta perante o governo estadual seu poder de barganha, visto que, nas tratativas entre apenas um município de maneira isolada e o governo estadual, as questões político-partidárias ficam mais evidentes o que compromete o recebimento de incentivos e auxílios aos municípios.

Infere-se, pela pesquisa, que alguns fatores como o diálogo e as dúvidas quanto à sustentabilidade dos consórcios públicos, muitas vezes, impedem a participação dos municípios de se consorciarem.

Nota-se que estados que tem maior quantidade de municípios participam mais de consórcios, como Minas Gerais e Paraná. O que não ocorre com Piauí, Amapá, Roraima e Tocantins.

Destaca-se que vários são os pontos positivos dos consórcios públicos que servem de estímulo para os que não participam, como, por exemplo, baixo custo dos procedimentos, custo-benefício em ofertar procedimentos que seriam inviáveis a um município isoladamente, complementação da deficiência do Sistema Único de Saúde, rapidez em marcar consultas e exames, realização de pequenas cirurgias e demais procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade que são realizados de acordo com as demandas apresentadas pelos Municípios consorciados. Ou seja, de acordo com a maioria dos gestores municipais, seria inviável fazer gestão sem o consórcio, visto que encontram na entidade uma saída para suas demandas reprimidas.

No entanto, há também alguns pontos negativos tais como: falta de recursos financeiros, lentidão na resolução de problemas burocráticos, falta de profissionais, falta de espaço físico para pacientes, valor desproporcional para rateio dos municípios, dificuldade em gerir os profissionais médicos tendo em vista o valor cobrado nas consultas, alguns conflitos nos interesses dos entes consorciados *etc.*

Fato é que, no setor público, tendo em vista às constantes mudanças de governantes, a continuidade quanto aos vínculos administrativos fica comprometida, refletindo em todos os contratos da administração pública, como os consórcios públicos, por exemplo (RODRIGUES; CRUZ, 2012).

No que toca à participação do estado como ente consorciado, atualmente, há apenas 10 consórcios em que este ente federativo assinou e ratificou o protocolo de intenções, sendo que a união não participa de nenhum tipo de consórcio público.

Consequentemente, não é um dado positivo, pois fica evidente o quão os estados e a união não se comprometem com os municípios, no que se refere às políticas públicas em que há possibilidade de atuação concorrente, em especial os estados-membros, por entenderem que os consórcios eram iniciativas privadas que concorriam com o SUS.

Cumpré destacar que os consórcios públicos podem ser celebrados entre entes federados de mesma espécie ou não. Não haverá, entretanto, consórcio constituído unicamente pela união e municípios. Isto porque, a lei 11.107/05 estatui “que a União somente participará de consórcios públicos em que também façam

parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios Consorciado.” (ALEXANDRINO, 2016, p.102).

Porém, mesmo que a união e os estados-membros não integrem os consórcios públicos, a participação poderá ocorrer, via colaboração técnica e financeira, visto que poderão realizar convênios.

Nos termos do § 2º do art. 1º da Lei 11.107/2005 e do art. 36 do decreto 6.017/2007, a união somente integrará o consórcio na hipótese de se fazerem presentes todos os estados em cujos territórios estejam localizados os municípios consorciados. A Lei dos Consórcios Públicos respeita a autonomia e as competências de cada ente federativo e, além disso, é flexível e autoriza que essa parceria consorciada seja estabelecida nos diversos níveis de governo (MOYANO; HENRICHES; 2016).

Evidenciou-se, quanto ao porte populacional dos municípios que participam de consórcios públicos, que a maioria dos municípios consorciados é de pequeno porte populacional, característica que os torna ainda mais carecedores de receita e, por sua vez, encontram nos consórcios públicos uma alternativa para concretizar as políticas públicas visto que, dos 4.081 municípios que participam de algum consórcio, 3.599 são de pequeno porte e tem uma faixa populacional abaixo de 50.000 habitantes.

Contrastando com os 425 municípios de médio porte, que contam com uma população entre 50.000 a 299.999 habitantes e; os municípios com uma população acima de 300.000 habitantes, considerados de grande porte, participam apenas de 57 consórcios públicos.

Nota-se que o consórcio para os municípios de pequeno porte, considerados aqueles que mais carecem de receitas, vislumbram nessas parcerias uma saída para efetivar políticas públicas, visto que, de maneira isolada, não seria possível, em especial no que se refere à saúde pública.

Os municípios considerados de pequeno porte no país, isto é, 71% abaixo de 20.000 habitantes e 90% abaixo de 50.000 habitantes, somados à falta de condições de estruturas mínimas, em locais muito pouco ou quase nada desenvolvidos, os colocam os gestores a refletir a respeito das condições estruturais e de administração desses municípios quanto à prestação de bens e serviços de forma a atender de maneira eficiente à população nele contida (MENDES; VASCONCELOS; NASCIMENTO 2015, p.79)

Para o município de pequeno porte, o consórcio é a possibilidade de oferecer à sua população, em especial a de baixa renda, atendimento mais amplo de qualidade, tendo em vista que não se encontram devidamente equipados para determinadas demandas, além ainda da ausência de estruturas administrativas eficientes e suficientes, haja vista, ainda, ausência de recursos técnicos e humanos, precariedade de escala ou falta de escala (epidemiologia) (SALGADO, 2014).

Assim, é notável que o consórcio traz benefícios e atende às demandas de todos os entes, sejam eles grandes, médios ou pequenos, visto que esse arranjo não retira a autonomia dos entes consorciados; ao contrário, reforça e soma esforços numa ação conjunta, tendo como finalidade o enfrentamento de desafios e solução de problemas locais e regionais.

Do resultado extraído, nota-se que alguns municípios participam de mais de um consórcio, evidenciando que 1.863 (pouco mais de um terço) optaram por participar de apenas um consórcio e que apenas dois municípios participam de sete consórcios públicos ao mesmo tempo.

Tal conduta demonstra que a adesão aos consórcios é bastante significativa; porém, ainda há um certo receio em se realizar mais de uma parceria com entes diferentes, seja de maneira vertical ou horizontal, ou em diversas áreas, visto que alguns fatores influenciam nessa parceria, estando relacionados à eficiência do controle e da gestão dos consórcios, em especial com a relação a instrumentos que criam maior segurança jurídica às relações entre os consorciados, e no que tange a transparência e a confiança no contrato de rateio, ainda mais quando se trata de instabilidade temporária político-eleitoral.

O consórcio público é a manifestação do chamado "federalismo de cooperação". Essa concepção preconiza a associação entre entes federativos, em vista da constatação de que existem necessidades cujo atendimento envolve interesses e competências de entes federativos distintos. O fenômeno se torna cada vez mais evidente especialmente pelo crescimento das cidades, o que torna as divisas territoriais entre municípios uma questão meramente formal, surgindo questões intermunicipais, inclusive para a prestação conjugada de serviços públicos (FILHO, 2016).

Quanto à extensão territorial abrangida por cada consórcio e o número populacional correspondente, o consórcio com menor abrangência territorial possui 317,59 m² alcançando dois municípios, situados no Rio Grande do Sul, com um

total de 5.417 habitantes; o de maior área abrange 198.254,55m² totalizando 397 municípios, com um total de 15.213.126 habitantes; e ambos estão situados no Paraná.

Nesse cenário, apurou-se que o consórcio com maior número de habitantes, isto é, 15.213.126 tem sede em Santa Catarina, compõe-se por 296 municípios distribuídos em 7 estados diferentes, quais sejam, Acre, Bahia, Paraná, Paraíba, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina, atuando especificamente na área tecnológica, o que torna a proximidade territorial algo irrelevante.

Entretanto, isso não ocorre na maioria dos casos, visto que a percepção da existência de efeitos de transbordamento entre municípios contíguos (extremidades espaciais) revela a existência de interdependências nas ações públicas locais, o que, conseqüentemente, gera aos municípios maiores, que concentram alguns tipos de bens e serviços públicos mais complexos e diversificados, uma sobrecarga tendo em vista o acesso por cidadãos de outros municípios menores em seu entorno.

Desse modo, essa articulação das políticas públicas entre os entes federativos viabiliza o planejamento local e regional, facilitando e integrando os investimentos financeiros, além do mais, minimiza a fragmentação e, ao mesmo tempo, racionaliza os repasses feitos pela união e estados-membros.

A Lei 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos, em seu art. 4º, III, §1º estabelece que é considerado como área de atuação do consórcio público a correspondente à soma dos territórios dos Entes consorciados (BRASIL, 2005, *on line*).

Observa-se que o Brasil, geograficamente falando, tem uma diversidade regional e intermunicipal e condições de vida tanto nas áreas urbanas quanto rurais que colocam a população em situação de desigualdade enorme, o que acaba comprometendo as condições de vida e diferentes oportunidades regionais (ABRÚCIO, 2013).

Nesse contexto, um número grande de municípios participa, como visto em linhas anteriores, de mais de um consórcio público, tendo em vista que poderá haver consórcios públicos entre municípios que se encontrem situados em estados diferentes, deixando evidente que esse arranjo favorece o enfrentamento de desigualdades regionais, reforçando a ideia da globalização e da integração regional que ultrapassa os limites territoriais, extrapolando a extensão territorial, colaborando na busca do desenvolvimento regional.

No tocante às áreas de atuação dos consórcios públicos, a maior parte delas está atrelada as atividades finalísticas da administração pública, porém, há espaço também para atividades meio.

Observa-se que, embora haja possibilidade de atuação em áreas diversas, a prevalência ainda está na área da saúde, visto ser hoje, no Brasil, uma das áreas de maior carência de serviços públicos. Quando se analisa a evolução e o impacto dos consórcios públicos, fica evidente seu avanço, em especial após o advento da lei dos consórcios, visto que essa lei trouxe mais segurança às parcerias, porém, em algumas áreas ainda não há resultados expressivos, como, por exemplo, na área do transporte.

Um fator que impacta de modo negativo e influencia aos que não participam de consórcios públicos reside na falta de implantação de mecanismos que possam medir resultados de ganhos obtidos pelos entes que se consorciaram, bem como as atividades que o consórcio realiza, de maneira que se possa compará-los com os entes que não participam.

Registra-se que a evolução dos consórcios públicos se deu, em sua grande maioria, após o advento da lei dos consórcios públicos, lei 11.107/2005 e o decreto regulamentar 6.017/2007, muito embora, desde 1970, já houvesse a criação de consórcios intermunicipais no Brasil; porém, somente após o advento da Constituição Federal de 1988, esse arranjo tenha ganhado mais expressão e continue em plena ascensão.

Nesse contexto, o ingresso dos consórcios públicos foi discreto em um primeiro momento; porém, aos poucos, foi ganhando adeptos, em especial na saúde. Embora possa se observar que é possível a realização de consórcios em todas as áreas, a área da saúde é a que mais se utiliza, em especial porque a Constituição de 1988, foi a primeira Carta Brasileira a consagrar o direito à saúde como algo fundamental.

O direito à saúde está previsto no art. 196 da CF/88, como sendo direito de todos e dever do Estado, sendo garantido por meio políticas sociais e econômicas que visam redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL,1988 *on line*).

Compreende-se que, além de um direito fundamental à saúde, há o dever fundamental de prestação de saúde por parte do estado (união, estados, distrito federal e municípios), ou seja, uma atribuição comum dos entes da federação.

A Constituição estabeleceu, ainda, um sistema universal de acesso aos serviços públicos de saúde, reforçando a responsabilidade entre os entes federativos, garantindo, de acordo com o artigo 7º, IV da lei 8080/90 (lei do SUS), isonomia na assistência à saúde, livre de preconceitos ou privilégios de qualquer espécie (MENDES; BRANCO, 2016).

O artigo 18, inciso VII da Lei 8.080/90, também estabelece que, à direção municipal do Sistema Único de Saúde (SUS), compete formar consórcios administrativos intermunicipais (BRASIL, 1990, *on line*).

Depreende-se que, ao municipalizar a saúde, o Brasil já alcançou resultados satisfatórios no que se refere à atenção básica, entretanto, os municípios menores encontram obstáculos na prestação dos serviços de forma eficiente, de onde se extrai a relevância do consorciamento entre municípios (OLIVEIRA; FREITAS, 2015).

Evidente as inúmeras vantagens em se constituir consórcios públicos, em especial em saúde tendo em vista ser uma prática de gestão moderna no âmbito do Sistema Único de Saúde(SUS), utilizando-se de verbas públicas, suprimindo a falta de recursos humanos e financeiros, visto que essa ação conjunta tornou-se subsidiária, formando uma verdadeira rede de assistência para os atendimentos de média e alta complexidade.

Além disso, o preço dos serviços é outro benefício que advém dos consórcios, visto que, como a contratação via de regra se dará por licitação, conforme determina a CF/88, o consórcio irá contratar para a demanda de todos os entes, estimulando o interesse de vários prestadores de serviços em saúde, aumentando a concorrência, trazendo como consequência preços mais vantajosos.

Assim, o ato de constituir consórcio tem o objetivo de unir pequenas ideias para alcançar grandes resultados. Através da associação de entes federativos, em especial nos municípios, pode-se alcançar uma economia de escala para os consorciados e uma gestão de serviços públicos eficiente, transparente e humana.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que, por meio dos consórcios públicos, procura-se desenvolver uma gestão humanizada, na qual o bem-estar do usuário seja o maior patrimônio, visto que seria inviável fazer gestão sem o consórcio, pois encontram nessa entidade uma saída para suas demandas reprimidas.

Esse modelo de arranjo federativo, em que o consórcio figura como uma das novidades advindas da CF/88, favoreceu a descentralização e o cooperativismo traçando um novo modelo organizacional brasileiro, que reflete uma atuação com repartição de competências que incluem a participação comum e concorrente dos entes federativos.

A lei para favorecer os consórcios públicos e incentivar a cooperação traz meios de flexibilização e vantagens a essas associações como possibilidade de licitar serviços e obras públicas, firmar convênios, receber auxílios, subvenções, maior poder de compra, ser contratado pela administração direta e indireta, dentre outras.

Além disso, o consórcio preserva a autonomia dos entes federativos consorciados visto ser este um ato voluntário e que fortalece ainda mais o pacto federativo.

Por fim, vale salientar que essa alternativa de gestão tem sido extremamente reconhecida como uma saída para racionalizar recursos de toda natureza, em especial em um país com diferentes dimensões territoriais e carências de todas as formas que inviabilizam um atendimento eficiente que satisfaça as necessidades de maneira equânime, sendo os consórcios públicos um instrumento que veio tornar possível, através de uma ação conjunta, o acesso aos serviços públicos, em especial à população de baixa renda.

8 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. Fernando; LACZYNSKI, Patrícia. **Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios**. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wpcontent/uploads/sites/5/2017/05/Consortios-Trevas-ok.pdf>. Acesso: 20 mar. 2019.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24. ed. São Paulo. 2016.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25.ed. São Paulo: Forense, 2017.

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Método, 2017.

ANDRADE, Danilo. **Conheça o ciclo das políticas públicas**. Disponível: <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>>. Acesso em: 18 fev.2019.

ÂNGELO, Prates Queiróz Marcos. **A Importância dos Consórcios Intermunicipais para o Sistema Público Municipal de saúde no Brasil**. Disponível https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/a_importancia_dos_consortios_intermunicipais_para_o_sistema_publico_municipal_de_saude_no_brasil.pdf. Acesso em: 06 dez. 2018.

BERTONE, A. A. Consórcios Intermunicipais de Saúde: uma Estratégia rumo à Regionalização. Biblioteca Setorial do Centro de Ciências da Saúde. **Divulgação em Saúde para Debate**, Londrina, n. 16, p. 36-39, dez. 1996. Disponível: <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=223327&indexSearch=ID>. Acesso em 05 jul. 2019.

BATISTA, Sinoel. **Guia de Consórcios Públicos**. O papel dos Prefeitos e das Prefeitas na criação e gestão dos consórcios públicos, v.1 Brasília, 2011. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/280365/>. Acesso em 06 jan. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

BRASIL. **Lei 11.107 de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 03 mar.2019.

BRASIL. **Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

DALLABRIDA, Roque Valdir; Zimmermann, José Viro. **Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais** **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. V.5,n.3(2009).Disponível:<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/247>. Acesso 10 dez. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. O Consórcio Público na Lei 11.107 de 06 de abril de 2005. **Revista Rede Eletrônica de Direito do Estado**, n. 3, jul./ago./set., Salvador, 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-3-julho-2005-maria%20sylvia.pdf> Acesso em: 17 jan.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas: 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas: 2008.

DI PIETRO, Zanella Sylvia Maria. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERREIRA, Lima Paula Ana; LINHARES, Soares Frazão Tarso Paulo; MESSEMBERGER, Pires Roberto. **Transformações na Federação Brasileira: O Consórcio Intermunicipal no Brasil do início do século XXI**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8102?mode=full>. Acesso: 01 mar. 2019.

FILHO, Justen Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais – RT, 2016.

FLEXA, Coimbra Gonçalves Raquel; Barbastefano, Garcia Rafael. **Consórcios Públicos de Saúde: Uma revisão da literatura**. Revista de Ciência & Saúde Coletiva. Disponível: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/consorcios-publicos-de-saude-uma-revisao-da-literatura/16810?id=16810>. Acesso em 14 dez. 2018.

FREITAS, Rodrigues Bruna; OLIVEIRA, Rodrigues Adriel. **Avaliação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde da Zona da Mata Mineira: Uma análise sob a ótica dos gestores de saúde**. Holos. V. 3 (2015) Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/16839>. Acesso: em 06 mar. 2019.

HEIDEMANN, G. Francisco. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Biblioteca Graciliano Ramos. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=45813>. Acesso: em 01 ago. 2019.

HENRICHES, Aparecida Joanni. **Aquisições de bens e serviços no âmbito dos consórcios públicos**. Confederação Nacional dos Municípios. NOTA

TÉCNICA nº 05/2019. Disponível: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3712>. Acesso em: 04 mar. 2019

HENRICHES, Aparecida Joanni. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Confederação Nacional dos Municípios. Disponível: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/mapeamentodosconsorciospublicos-brasileiros-e-apresentado-na-roda-de-conhecimento>. Acesso em: 12 dez 2018.

HENRICHES, Aparecida Joanni; MOYANO, Rico Leandro. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma alternativa à Gestão Pública**. Confederação Nacional dos Municípios. Disponível: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ConsorciosPublicosIntermunicipaisUmaAlternativaaGestaoPublica.pdf Acesso em: 08 dez. 2018

JÚNIOR, Cardoso Celso José; CUNHA, Dos Santos Alexandre. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo ; Livro 1(2015).Brasília:Ipea,2010.Disponível:http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf. Acesso em: 12 dez 2018.

JÚNIOR, Oliveira De Luiz José. **Território Consorcial: o enfrentamento das desigualdades regionais e a fomentação de políticas públicas por meio de consórcio de Município**. IX Congresso Consade de Gestão Pública (2016). Disponível em <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-36-01.pdf>. Acesso em: 13 de dez. 2018.

JUNQUEIRA, Guimarães Mauro. **Homenagem aos 20 anos do COSECS**. Colegiado dos Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais / Agência de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.cosecsmg.org.br/portal/>. Acesso em: 06 mar. 2019.

LIMA, De Gil Paula Ana. **Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde**. Departamento de Ciências Sociais, Escola Nacional de Saúde

Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, RJ 21041-210, Brasil. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/%0D/csp/v16n4/3602.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

LOSADA, Ravanelli Paula. **Consórcios Públicos e o Federalismo Brasileiro**. Revista de Direito Público. V. 08. Disponível em: http://www.portalfederativo.gov.br/articulacaofederativa/sistemadeassessorament-o-federativo-sasf/reunioes/2014/04-02-4/ap_consortorios_publicossasf.pdf. Acesso: em 14 mar.2019.

PROVIN, Camila. **Consórcios Intermunicipais: uma alternativa para a gestão pública em saúde no Rio Grande do Sul**. 2012. Tese (mestrado). MEDAUR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 24).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. atual., Malheiros: São Paulo, 2003, p. 388.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE, Rosado Carla; FILHO, Burle Emmanuel José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros.

MARINELA, Fernandes. **Direito Administrativo**. 11. ed. Saraiva: São Paulo, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. Saraiva. São Paulo, 2018.

MENDES, Ferreira Gilmar; BRANCO, Gonet Gustavo Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.2015 Disponível:http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25226. Acesso em: 03 mar.2019.

MONTES, Priscila Silva. **Aspectos Jurídicos dos Consórcios no Brasil**. Revista Virtual Direito Brasil. V.7 n°2. 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/6907454/Aspectos_Jur%C3%ADdicos_do_Cons%C3%B3rcio._Priscila_Montes>Acesso em: 18 fev. 2019.

NICOLETTO, S. C. S. et al. **Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, V. 21, p. 29-38, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt >Acesso em: 17 abr. 2019.

PIERANTONI, C. R. **As reformas do Estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades**. Ciência & Saúde Coletiva, V. 6, p. 341-360, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232001000200006&script=sci_abstract&tlng=pt >Acesso em: 15 abr. 2019.

PIRES, Selma Sousa. **Cooperação Horizontal: A experiência dos Consórcios Intermunicipais**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas – São Luis do Maranhão – 2015. Universidade Federal do Maranhão. Disponível: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/cooperacao-horizontal-a-experiencia-dos-consorcios-intermunicipais.pdf>. Acesso em 16. Jan.2017.

PRATES, Wladimir Ribeiro. **Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo**. Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010. Disponível: <https://www.adminconcursos.com.br/2014/08/introducaoadministracao-publica.html>>Acesso em: 15. Fev. 2019.

PROVIN, Camila. **Consórcios Intermunicipais: Uma alternativa para Gestão Pública** do Rio Grande do Sul. Disponível: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/67677/000869974.pdf>. Acesso em 19 jan. 2107.

RECK, Hugo Humberto. **Consórcios Públicos Intermunicipais de saúde: Sucessos, Fracassos, Vantagens e Desvantagens**. Repositório Digital da

Universidade do Rio Grande do Sul. 2015. Disponível: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/130279>. Acesso em 20. Out. /218.

RIBEIRO, Wladimir António. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília -DF: Confederação Nacional dos Municípios, 200772p. Disponível:[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20\(2007\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20(2007).pdf). Acesso em 15 jan. 2017.

ROCHA, Araújo Floriano; WITTMANN, Ricardo Cristian. **Compras compartilhadas em Consórcios Públicos: Um estudo de caso sobre o processo licitatório de medicamentos do CM Metropolitano Granpal**. Disponível:<http://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/1832/1/Floriano%20Araujo%20Rocha.pdf>. Acesso em: 18 de abr. 2019.

RODRIGUES, Francisco Sebastião; CRUZ, Alair José da Costa. **A Importância do Consórcio Público de Saúde para os entes públicos municipais**. Disponível:<http://perquirere.unipam.edu.br/documents/23456/57344/aimportancia-do-consorcio-publico-de-saude.pdf/ad212cb3-fd15-43f6-9336-2e9387ac21be>. Acesso em: 01 mar. 2019.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Coleções Sinopses V.19 - **Direito Administrativo Parte 1** – 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SALDAGO, Bigonha Alpino Valéria. **Consórcios públicos intermunicipais, no âmbito do SUS aspectos básicos**. Ministério da saúde. Secretaria de gestão estratégica e participativa.2014.Disponível: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2017/janeiro/25/11.Consorcios-Publicos-Intermunicipais-set2016.pdf>. Acesso: 03 mar. 2019.

SANTOS, Priscila; PASIN, Luiz Eugênio Veneziani. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa para a gestão do Sistema Único de Saúde**. Disponível:http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2016/anais/arquivos/0366_0699_01.pdf. Acesso:06 dez. 2018.

SILVA, Da José Afonso. **Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SIMÕES, Pinho De Avelar Henrique Breno. **Lei de Consórcios Públicos: aplicabilidade e desafios para a gestão do SUS**. Disponível em http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/587/1/C4_TP_LEI%20DE%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20APLICABILIDADE%20E%20DESAFIOS.pdf. Acesso em: 08 dez. 2018.

SOUZA, Marcos. **Federalismo – Tipos de Competência dos Entes Federados e suas diferenças**. Jusbrasil. 2015. Disponível: <https://marcusvbs.jusbrasil.com.br/artigos/220027281/federalismo-tipos-de-competencia-dos-entes-federados-e-suas-diferencas>. Acesso em: 09 fev. 2019.

TEIXEIRA, Luciana; DOWELL, Maria Cristina; BUGARIN, Maurício. **Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos**. 2003. Tese (mestrado). Revista Brasileira de Economia. V. 57. número 1. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v57n1/a11v57n1.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2019.

TOMIO, Limas de Ricardo Fabrício. **A Criação de Municípios após a Constituição Federal de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v 17, nº 48, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 de fev. 2019.

TREVAS, Plá Carlos Vicente. **Consórcios públicos e o federalismo brasileiro**. Disponível em: http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2014/04-02-14/ap-_consorcios_publicossasf.pdf /Acesso: 01 mar. 2019.

ANEXO 1

Anexo A - LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005.

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

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

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

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

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

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

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

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

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

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

- I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- II – a identificação dos entes da Federação consorciados;
- III – a indicação da área de atuação do consórcio;
- IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
- VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;
- IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
- X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;
- XI – a 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; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO)

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – (VETADO)

§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a 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.

§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

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

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

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

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

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

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em

programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º 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.

§ 4º 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.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

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

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

Art. 10. (VETADO)

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

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

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º 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.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

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

§ 1º O contrato de programa deverá:

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

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

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços

transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade 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 a 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 contratado;

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.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, 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.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado 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.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Art. 15. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

Art. 16. O inciso IV do art. 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41.

.....

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;

....." (NR)

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23.

.....

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número." (NR)

"Art. 24.

.....

XXVI – 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.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas." (NR)

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para

ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

....." (NR)

"Art. 112.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato." (NR)

Art. 18. O art. 10 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"Art. 10.

.....

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei." (NR)

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Art. 20. O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de abril de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Antonio Palocci Filho

Humberto Sérgio Costa Lima

Nelson Machado

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7.4.2005

ANEXO 2

DECRETO Nº 6.017, DE 17 DE JANEIRO DE 2007.

Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 20 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para a execução da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

II - área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

- a) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;
- b) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; e
- c) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e Municípios.

III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;

IV - ratificação: aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público;

V - reserva: ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo de protocolo de intenções;

VI - retirada: saída de ente da Federação de consórcio público, por ato formal de sua vontade;

VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

IX - gestão associada de serviços públicos: 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;

X - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

XI - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos

responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIII - prestação de serviço público em regime de gestão associada: execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

XIV - serviço público: atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa;

XV - titular de serviço público: ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta;

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

XVII - termo de parceria: instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; e

XVIII - contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do art. 51 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Parágrafo único. A área de atuação do consórcio público mencionada no inciso II do caput deste artigo refere-se exclusivamente aos territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções.

CAPÍTULO II

DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICO

Seção I

Dos Objetivos

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

I - a gestão associada de serviços públicos;

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

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

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

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

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

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

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

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

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

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

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

§ 2º Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

Seção II

Do Protocolo de Intenções

Art. 4º A constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados.

Art. 5º O protocolo de intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam:

I - a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da Assembléia Geral;

II - a identificação de cada um dos entes da Federação que podem vir a integrar o consórcio público, podendo indicar prazo para que subscrevam o protocolo de intenções;

III - a indicação da área de atuação do consórcio público;

IV - a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado;

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

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

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

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

IX - o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;

X - os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

XI - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei nº 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei nº 9.790, de 1999;

XII - a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando:

- a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público;
- b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
- c) a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços;
- d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e
- e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;

XIII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado a cada um ao menos um voto.

§ 2º Admitir-se-á, à exceção da assembleia geral:

I - a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público;

II - que órgãos colegiados do consórcio público sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

§ 3º 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.

§ 4º O mandato do representante legal do consórcio público será fixado em um ou mais exercícios financeiros e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na assembleia geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição.

§ 5º Salvo previsão em contrário dos estatutos, o representante legal do consórcio público, nos seus impedimentos ou na vacância, será substituído ou sucedido por aquele que, nas mesmas hipóteses, o substituir ou o suceder na Chefia do Poder Executivo.

§ 6º É nula a cláusula do protocolo de intenções que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a 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.

§ 7º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

§ 8º A publicação do protocolo de intenções poderá dar-se 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.

Seção III

Da Contratação

Art. 6º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º A recusa ou demora na ratificação não poderá ser penalizada.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que deverá ser 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.

§ 3º Caso a lei mencionada no caput deste artigo preveja reservas, a admissão do ente no consórcio público dependerá da aprovação de cada uma das reservas pelos demais subscritores do protocolo de intenções ou, caso já constituído o consórcio público, pela assembleia geral.

§ 4º O contrato de consórcio público, caso assim esteja previsto no protocolo de intenções, poderá ser celebrado por apenas uma parcela dos seus signatários, sem prejuízo de que os demais venham a integrá-lo posteriormente.

§ 5º No caso previsto no § 4º deste artigo, a ratificação realizada após dois anos da primeira subscrição do protocolo de intenções dependerá da homologação dos demais subscritores ou, caso já constituído o consórcio, de decisão da assembléia geral.

§ 6º 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.

§ 7º É dispensável a ratificação prevista no caput deste artigo para o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, de forma a poder assumir todas as obrigações previstas no protocolo de intenções.

Seção IV

Da Personalidade Jurídica

Art. 7º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e

II - de direito privado, mediante o atendimento do previsto no inciso I e, ainda, dos requisitos previstos na legislação civil.

§ 1º Os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

§ 2º Caso todos os subscritores do protocolo de intenções encontrem-se na situação prevista no § 7º do art. 6º deste Decreto, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública dependerão apenas da publicação do protocolo de intenções.

§ 3º Nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores de protocolo de intenções, os novos entes da Federação, salvo disposição em contrário do protocolo de intenções, serão automaticamente tidos como consorciados ou subscritores.

Seção V

Dos Estatutos

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.

§ 3º Os estatutos do consórcio público de direito público produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado.

§ 4º A publicação dos estatutos poderá dar-se 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.

CAPÍTULO III

DA GESTÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 9º Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público.

Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembleia geral.

Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;

II - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e

III - caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social.

Parágrafo único. A contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 52, inciso VII, da Constituição.

Seção II

Do Regime Contábil e Financeiro

Art. 11. A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, 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.

Seção III

Do Contrato de Rateio

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

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

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

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

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

Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá 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.

Parágrafo único. 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.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

Art. 17. 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 financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Seção IV

Da Contratação do Consórcio por Ente Consorciado

Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei nº 11.107, de 2005.

Parágrafo único. O contrato previsto no caput, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais.

Seção V

Das Licitações Compartilhadas

Art. 19. 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.

Seção VI

Da Concessão, Permissão ou Autorização de Serviços Públicos ou de Uso de Bens Públicos

Art. 20. Os consórcios públicos somente poderão outorgar concessão, permissão, autorização e contratar a prestação por meio de gestão associada de obras ou de serviços públicos mediante:

I - obediência à legislação de normas gerais em vigor; e

II - autorização prevista no contrato de consórcio público.

§ 1º A autorização mencionada no inciso II do caput deverá indicar o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, inclusive metas de desempenho e os critérios para a fixação de tarifas ou de outros preços públicos.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos ou, no caso de específica autorização, serviços ou bens de ente da Federação consorciado.

Art. 21. O consórcio público somente mediante licitação contratará concessão, permissão ou autorizará a prestação de serviços públicos.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se a todos os ajustes de natureza contratual, independentemente de serem denominados como convênios, acordos ou termos de cooperação ou de parceria.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica ao contrato de programa, que poderá ser contratado com dispensa de licitação conforme o art. 24, inciso XXVI, da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção VII

Dos Servidores

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV

DA RETIRADA E DA EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO

Seção I

Disposição Geral

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

Seção II

Do Recesso

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

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

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

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

Seção III

Da Exclusão

Art. 26. A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa.

§ 1º Além das que sejam reconhecidas em procedimento específico, é justa causa 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.

§ 2º A exclusão prevista no § 1º deste artigo somente ocorrerá após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar.

Art. 27. A exclusão de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Art. 28. Mediante previsão do contrato de consórcio público, poderá ser dele excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades, a juízo da maioria da assembléia geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis.

CAPÍTULO V

DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DOS CONTRATOS DE CONSÓRCIO PÚBLICO

Art. 29. A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Em caso de extinção:

I - 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;

II - 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.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

CAPÍTULO VI

DO CONTRATO DE PROGRAMA

Seção I

Das Disposições Preliminares

Art. 30. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de

serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se prestação de serviço público por meio de gestão associada aquela em que um ente da Federação, ou entidade de sua administração indireta, coopere com outro ente da Federação ou com consórcio público, independentemente da denominação que venha a adotar, exceto quando a prestação se der por meio de contrato de concessão de serviços públicos celebrado após regular licitação.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, a partir de 7 de abril de 2005, celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa sem a celebração de contrato de programa, ou sem que sejam observadas outras formalidades previstas em lei, nos termos do disposto no art. 10, inciso XIV, da Lei nº 8.429, de 1992.

§ 3º Excluem-se do previsto neste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 31. Caso previsto no contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação entre entes federados, admitir-se-á a celebração de contrato de programa de ente da Federação ou de consórcio público com autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 1º Para fins do caput, a autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista deverá integrar a administração indireta de ente da Federação que, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação, autorizou a gestão associada de serviço público.

§ 2º O contrato celebrado na forma prevista no caput deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado 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.

§ 3º É lícito ao contratante, em caso de contrato de programa celebrado com sociedade de economia mista ou com empresa pública, receber participação societária com o poder especial de impedir a alienação da empresa, a fim de evitar que o contrato de programa seja extinto na conformidade do previsto no § 2º deste artigo.

§ 4º O convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei.

Seção II

Da Dispensa de Licitação

Art. 32. 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.

Parágrafo único. O termo de dispensa de licitação e a minuta de contrato de programa deverão ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração.

Seção III

Das Cláusulas Necessárias

Art. 33. Os contratos de programa deverão, no que couber, atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e conter cláusulas que estabeleçam:

I - 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;

II - o modo, forma e condições de prestação dos serviços;

III - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;

IV - 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;

V - 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;

VI - os direitos, garantias e obrigações do titular e do prestador, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;

VII - os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;

VIII - 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;

IX - as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, e sua forma de aplicação;

X - os casos de extinção;

XI - os bens reversíveis;

XII - 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;

XIII - 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;

XIV - 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;

XV - 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

XVI - o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.

§ 1º 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.

§ 2º O não pagamento da indenização prevista no inciso XII do caput, inclusive quando houver controvérsia de seu valor, não impede o titular de retomar os serviços ou adotar outras medidas para garantir a continuidade da prestação adequada do serviço público.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

Seção IV

Da Vigência e da Extinção

Art. 34. 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.

Art. 35. A extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

CAPÍTULO VII

DAS NORMAS APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 36. A União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Art. 37. Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

Art. 38. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos.

Parágrafo único. Os Estados e Municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União.

Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

§ 1º A celebração do convênio para a transferência de recursos da União está condicionado a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados.

§ 2º A comprovação do cumprimento das exigências para a realização de transferências voluntárias ou celebração de convênios para transferência de recursos financeiros, deverá ser feita por meio de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, relativamente à situação de cada um dos entes consorciados, ou por outro meio que venha a ser estabelecido por instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 40. Para que a gestão financeira e orçamentária dos consórcios públicos se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

I - disciplinará a realização de transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira ou similar entre a União e os demais Entes da Federação que envolvam ações desenvolvidas por consórcios públicos;

II - editará normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, incluindo:

- a) critérios para que seu respectivo passivo seja distribuído aos entes consorciados;
- b) regras de regularidade fiscal a serem observadas pelos consórcios públicos.

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei nº 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Parágrafo único. Caso a transformação seja para consórcio público de direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas.

Art. 42. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Guido Mantega

José Azenor Álvares da Silva

Paulo Bernardo Silva

Marcio Fortes de Almeida}

Dilma Rousseff

Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.1.2007

ANEXO 3

Manuscrito submetido à revista “Políticas Públicas”



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
Fundação instituída nos termos da Lei nº 5.152, de 21/10/1966 – São Luís - Maranhão.
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

São Luís, 20 de Maio de 2019

Declaramos para os devidos fins que recebemos da autora Milena Cirqueira Temer, para apreciação e avaliação, o artigo intitulado "CONSÓRCIOS PÚBLICOS: forma de cooperação e otimização de recursos na política pública de saúde no Brasil", na Revista de Políticas Públicas, periódico científico do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA.

Profª Raimunda Nonata do Nascimento Santana

Profª Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Valéria Ferreira Santos de Almada

Conselho Editorial

Autora: Milena Cirqueira Temer**Milena Cirqueira Temer**

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/3936937790089359>
Última atualização do currículo em 10/04/2019

Possui graduação em direito pela Universidade Gama Filho (2004). Atuou de 2002/2004 em escritório no Rio de Janeiro/RJ. No período de 2005/2007 atuou como monitora no Curso do Professor Damásio/BH. Foi Professora nas Faculdades DOCTUM e FADILESTE/MG, entre 2007/2008. Atua como Assessora Jurídica Voluntária na APAE/Simonésia-MG e Atuou como Advogada Voluntária da Escola Estadual Padre Miguel/MG 2009/2012. Especialista em Direito Público com Ênfase em direito Administrativo e Previdenciário. Atuação como Advogada na Seguradora Lider/RJ. Atuou como Professora na UNIFAMINAS /Muriaé-MG entre 2012 a 2014. Professora da UNIFACIG/MG desde de 2014.. Coordenadora/orientadora do Núcleo de Práticas Jurídicas da UNIFACIG/MG. Atuou como professora na PMMG/2017/2018. Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela EMESCAM/ES. Advogada no escritório de advocacia Amaranto Crepaldi e Viegas- ACV. **(Texto informado pelo autor)**

Identificação

Nome	Milena Cirqueira Temer
Nome em citações bibliográficas	TEMER, M. C.

Endereço

Endereço Profissional	Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu, FACIG. Avenida Getúlio Vargas Coqueiro 36900000 - Manhuaçu, MG - Brasil - Caixa-postal: 36900000 Telefone: (33) 33395500
------------------------------	--

Formação acadêmica/titulação

2017	Mestrado em andamento em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local (Conceito CAPES 3). Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, Brasil. Título: CONTRIBUIÇÕES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE COMO INSTRUMENTO DE APOIO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS, Orientador: Luiz Carlos de Abreu. Coorientador: Italla Maria Pinheiro Bezerra. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas
2006 - 2007	Especialização em Pós Graduação em Direito Público (Administrativo). (Carga Horária: 406h). Curso Professor Damásio, CJDJ, Brasil. Título: Responsabilidade Civil do Estado por atos propriamente ditos. Orientador: Kaline Pondofe.
1999 - 2004	Graduação em direito. Universidade Gama Filho, UGF, Brasil. Título: Prisão Civil por Inadimplemento da Pensão Alimentícia. Orientador: Fernanda Junqueira.
1993 - 1996	Curso técnico/profissionalizante. Escola Estadual Padre Miguel, EEPM, Brasil.

Formação Complementar

2019	Projeto Previpro. (Carga horária: 80h). Instituto de Aperfeiçoamento em Práticas de Advocacia, IAPAJUS, Brasil.
2018 - 2018	Mediação e Arbitragem. (Carga horária: 30h). Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil.
2006 - 2006	

ANEXO 5**Orientador: Prof. Doutor Luiz Carlos de Abreu**



Luiz Carlos de Abreu

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1B

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/6796970691432850>
Última atualização do currículo em 23/05/2019

Livre Docente em Saúde Pública (FSP/USP). Pesquisador 1B do CNPq (luiz.abreu@pesquisador.cnpq.br). Chefe do Laboratório de Delineamento de Estudos e Escrita Científica do Centro Universitário Saúde do ABC (Santo André, SP, Brasil), da Fundação do ABC. Professor Adjunto da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória - EMESCAM. Vice-Presidente da Fundação Centro de Estudos do Crescimento e Desenvolvimento do Ser Humano. Editor-Chefe do Periódico Journal of Human Growth and Development. Visiting scholar at Graduate Entry Medical School in The University of Limerick, Irlanda. **(Texto informado pelo autor)**

Identificação

Nome	Luiz Carlos de Abreu
Nome em citações bibliográficas	Abreu LC; Abreu, LC; ABREU, Luiz Carlos de; de Abreu, Luiz Carlos; de Abreu, L. C.; de Abreu, Luiz; Carlos de Abreu, Luiz; Luiz C de Abreu; DEABREU, LUIZ CARLOS; ABREU, LUIZ CARLOS; Luiz Carlos de Abreu; ABREU, LUIZ C; DE ABREU, LUIZ CARLOS; ABREU, LUIZ CARLOS DE; de Abreu L.C.; DE ABREU, L.C.; DE ABREU, LUIZ C; DE ABREU, LUIZ C.; ABREU, LUIZ CARDOS DE; ABREU, LUIZ C.; ABREU, L. C.; ABREU, LUIZ; ABREU, LUIZ C. DE; Luiz C. de Abreu

Endereço

Endereço Profissional	Faculdade de Medicina do ABC, Faculdade de Medicina do ABC. Avenida Príncipe de Gales, 821 Príncipe de Gales 09060870 - São Paulo, SP - Brasil Telefone: (11) 49937256 Fax: (11) 49937256 URL da Homepage: www.fmabc.br
------------------------------	---

Formação acadêmica/titulação

1999 - 2003	Doutorado em Ciências. Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil. Título: Impacto da fisioterapia neonatal em recém-nascidos pré-termo com doença pulmonar das membranas hialinas em ventilação pulmonar mecânica e pós-reposição de surfactante exógeno, Ano de obtenção: 2003. Orientador: Paulo Hilário Nascimento Saldiva. Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, Brasil.
1996 - 1998	Mestrado em Reabilitação. Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil. Título: Efeitos terapêuticos da fisioterapia pulmonar e motora em recém-nascidos pré-termo com hemorragia periventricular-intraventricular, Ano de Obtenção: 1998. Orientador: Benjamin Israel Kopelman. Bolsista do(a): Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP, Brasil. Palavras-chave: Recém-nascido, hemorragia, fisioterapia, ultrasson. Grande área: Ciências da Saúde
2005 - 2007	Setores de atividade: Cuidado À Saúde das Populações Humanas. Mestrado profissional em Terapia Intensiva. Instituto Brasileiro de Terapia Intensiva, IBRATI, Brasil. Título: Avaliação dos parâmetros da ventilação mecânica em recém-nascidos pré-termo criticamente enfermos após a reposição do surfactante exógeno por via respiratória, Ano de Obtenção: . Orientador: Miguel Nassif. Bolsista do(a): Instituto Brasileiro de Terapia Intensiva, IBRATI, Brasil. Palavras-chave: neonatal; surfactante; baixo peso; membranas hialinas; respirador. Grande área: Ciências da Saúde Grande Área: Ciências da Saúde / Área: Fisioterapia e Terapia Ocupacional. Grande Área: Ciências da Saúde / Área: Fisioterapia e Terapia Ocupacional / Subárea: