

A Lei de Consórcios Públicos

(Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005)

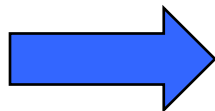
Parte I

Conceitos Fundamentais

Seminários sobre a Lei de Consórcios Públicos – conceitos fundamentais

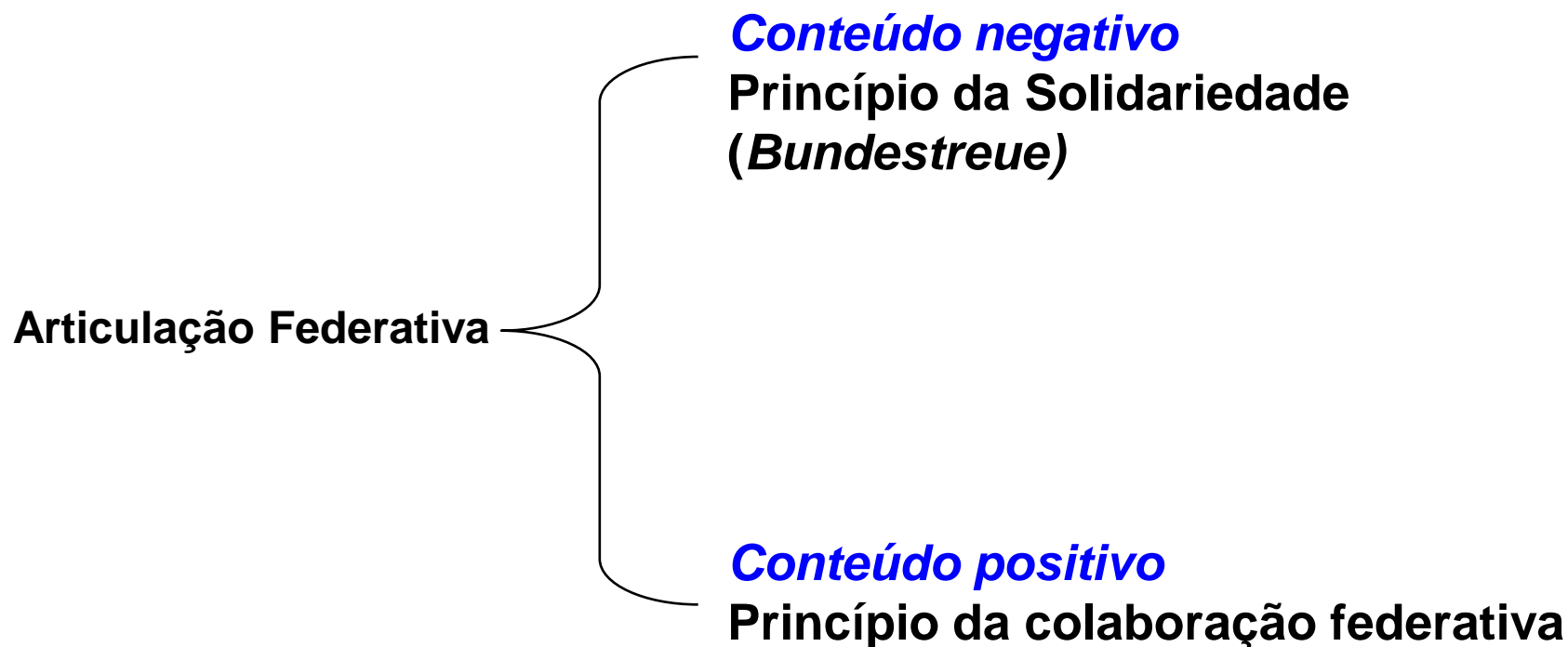
O federalismo moderno não se fundamenta apenas na autonomia dos entes federativos, mas na possibilidade de que tenham uma atuação concertada.

Federalismo dual



Federalismo cooperativo

Seminário sobre a Lei de Consórcios Públicos – conceitos fundamentais



Seminário sobre a Lei de Consórcios Públicos – conceitos fundamentais

Princípio da colaboração Federativa

**colaboração federativa em sentido
estrito** - *obrigação de agir para que
outro possa agir*

coordenação federativa
- *atuação conjunta compulsória*

cooperação federativa
- *atuação conjunta voluntária*

Seminário sobre a Lei de Consórcios Públicos – conceitos fundamentais

Multiplicidade de instrumentos de cooperação

Cooperação Federativa

reuniões informais

convênios e consórcios administrativos

participação em órgãos colegiados de outros entes

convênios de cooperação

empresas cujo capital pertença a mais de um ente federativo

consórcios de direito privado

consórcios públicos

Seminário sobre a Lei de Consórcios Públicos – conceitos fundamentais

A **cooperação** é apenas uma das formas de articulação federativa.

Os **consórcios públicos** são apenas uma das formas de cooperação federativa.

Parte II

Aspectos constitucionais

Evolução do instituto *consórcio público* no direito constitucional brasileiro – breves notas

1891 – 1ª. Constituição Federal brasileira: os *consórcios* eram considerados contratos que, se celebrados entre Municípios, precisavam da aprovação do Estado e, se celebrados entre Estados, precisavam da aprovação da União. A situação se manteve em **1934** (2ª. Constituição Federal brasileira).

1937 – A 3ª. Constituição Federal brasileira previu os consórcios intermunicipais como *personas jurídicas de direito público*. Mas como a Constituição de 1937 vigorou durante a ditadura do Estado Novo, o seu reconhecimento era apenas formal.

Evolução do instituto *consórcio público* no direito constitucional brasileiro – breves notas

1946 – Com a redemocratização, foi editada a 4ª. Constituição brasileira. A sua ênfase era toda no resgate das liberdades democráticas e nas autonomias federativas e dos entes locais.

1960 – Inicia-se debate sobre cooperação federativa, que se soma ao debate sobre o desenvolvimento. Em **1961** é criado o BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, autarquia interfederativa formada pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

1964 – Com o Golpe Militar, novamente o Brasil sofre processo de centralização.

Evolução do instituto *consórcio público* no direito constitucional brasileiro – breves notas

1967 – 5ª. Constituição Federal brasileira. Nesse período os *consórcios públicos* são considerados meros pactos de colaboração, cujo cumprimento não é obrigatório. Não se reconhece personalidade jurídica aos consórcios públicos.

1988 – Com novo processo de redemocratização é editada a 6ª. Constituição Federal brasileira.

Evolução do instituto *consórcio público* no direito constitucional brasileiro – breves notas

Principais inovações da Constituição de 1988:

- Reconhece os Municípios e o Distrito Federal como entes federativos.
- Descentraliza receitas públicas.
- É muito tímida no que se refere à cooperação federativa.

Evolução do instituto *consórcio público* no direito constitucional brasileiro – A Emenda Constitucional n. 19/1998 - *antecedentes*

Em 1990, a legislação do SUS prevê expressamente a existência dos consórcios públicos

Lei 8.080/1990

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

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

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

Evolução do instituto *consórcio público* no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998 - *antecedentes*

Lei 8.142/1990

Art. 2º Os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) serão alocados como:

.....

II - investimentos previstos em lei orçamentária, de iniciativa do Poder Legislativo e aprovados pelo Congresso Nacional;

.....

Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

.....

§ 3º Os Municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos no inciso IV do art. 2º desta lei.

Evolução do instituto *consórcio público* no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998 - *antecedentes*

Depois de 1988 o número de consórcios aumentou, especialmente os de saúde.

Tipo de consórcio	Número de Municípios
Saúde.....	1.969
Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos	669
Educação.....	241
Habitação	64
Serviços de abastecimento de água.....	161
Serviços de esgotamento sanitário	87
Tratamento ou disposição final de lixo	216
Processamento de dados	88

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública (IBGE, 2001)

Evolução do instituto *consórcio público* no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998 - *antecedentes*

Apesar do aumento do número de experiências consorciais, continuou a vigorar o entendimento do período constitucional 1967-1988, de que os consórcios públicos são meros *pactos de cooperação*, de natureza precária e sem personalidade jurídica – tal como os convênios.

Os entes federativos passaram a reivindicar que os consórcios tivessem tratamento jurídico mais adequado.

Por força disso, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, foi alterada a redação do art. 241 da Constituição Federal, que passou a prever expressamente os *consórcios públicos* e os *convênios de cooperação*.

Evolução do instituto consórcio público no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998

A emenda Constitucional nº. 19, de 1998, conferiu nova redação ao art. 241 da Constituição Federal:

“Art. 241. 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.

Evolução do instituto consórcio público no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998

Principais mudanças da nova redação do art. 241 da CF:

1. O consórcio público foi reconhecido como instrumento de cooperação federativa *horizontal* e *vertical*.
2. Introduzido o instituto do *convênio de cooperação entre entes federados*.
3. A exigência de que os consórcios públicos e os convênios de cooperação sejam disciplinados por *lei dos entes que cooperam entre si*.
4. Introduzido o conceito de *gestão associada de serviços públicos*.
5. Reconhecida a possibilidade de que, na cooperação federativa, haja a *transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens*.

Evolução do instituto consórcio público no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998

O consórcio público foi reconhecido como instrumento de cooperação federativa **horizontal** e **vertical**.

“Art. 241. **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 (...)”.

Horizontal: *exemplos: consórcios de Municípios com Municípios ou de Estados com Estados.*

Vertical: *exemplos: consórcios de Estado com Municípios ou da União com os Estados.*

Evolução do instituto consórcio público no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998

Introduzido o instituto do **convênio de cooperação entre entes federados**.

“*Art. 241. 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** (...)”.*

A distinção entre os convênios de cooperação e os consórcios públicos é que os consórcios públicos possuem *personalidade jurídica* e os convênios, mesmo os de cooperação, são mero pactos de colaboração.

Evolução do instituto consórcio público no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998

A exigência de que os consórcios públicos e os convênios de cooperação sejam disciplinados por **lei dos entes que cooperam entre si**.

“Art. 241. 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 (...)”.

Obrigatória a participação do Poder Legislativo local na disciplina dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação entre entes federados, especialmente quando autorizam gestão associada de serviços públicos.

Evolução do instituto consórcio público no direito constitucional brasileiro – A EC n.º. 19/1998

Introduzido o conceito de **gestão associada de serviços públicos**.

*“Art. 241. 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** (...)”.*

A *gestão associada de serviços públicos*, por limitações de tempo, não será apreciada em nossa exposição.

Evolução do instituto consórcio público no direito constitucional brasileiro – A EC nº. 19/1998

Reconhecida a possibilidade de que, na cooperação federativa, haja a *transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens.*

*“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, **bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos**”.*

A transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos é matéria vinculada à gestão associada de serviços públicos.

Parte III

Principais inovações da Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 - antecedentes.

Apesar da mudança no art. 241, continuou a prática de se criar consórcios públicos como associações civis **que não cumpriam com os preceitos de direito público.**

Alguns órgãos de controle e parte da doutrina jurídica não se adequaram à inovação da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, defendendo o entendimento do período 1967-1988.

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 - Antecedentes.

O Governo Federal propôs ao Legislativo o Projeto de Lei nº. 3.884, de 2004, fruto de Grupo Interministerial de Trabalho. O objetivo do projeto era criar um ambiente normativo favorável à criação dos Consórcios Públicos e à operacionalização da gestão associada de serviços públicos, previstas na EC nº. 19/1998.

Porém, no Senado Federal havia Projeto de Lei em fase final de tramitação, com o objetivo de regulamentar o novo art. 241 da CF. Houve um acordo em que os conceitos do Projeto do Executivo foram transpostos para o Projeto em tramitação.

Originou-se, assim, a Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005.

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

- 1. O consórcio serve para a cooperação **horizontal** e para a cooperação **vertical**.*
- 2. O princípio da **subsidiariedade**.*
- 3. O consórcio sempre é **voluntário**.*
- 4. O consórcio é um **plus** nunca um **minus**.*
- 5. O consórcio possui **personalidade jurídica de direito público** ou **de direito privado**.*

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

*O consórcio serve para a cooperação **horizontal** e para a cooperação **vertical**.*

Nesse aspecto se seguiu a mudança da EC nº. 19/1998.

Torna-se, assim, possível as seguintes formas consorciais:

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

Consórcios Públicos: arranjos possíveis com a nova Lei:

Consórcios entre Municípios

Consórcios entre Estados

Consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal

Consórcios entre Município(s) e Distrito Federal

Consórcios entre Estado(s) e Município(s)

Consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s)

Consórcios entre União e Estado(s)

Consórcios entre União e Distrito Federal

Consórcios entre União, Estado(s) e Município(s)

Consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s)

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

O princípio da subsidiariedade.

“Art. 1º
§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.
.....”

Colaborar com o Município pertence primeiro ao Estado e, somente insuficiente a atuação deste, é que poderá a União atuar.

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

O consórcio sempre é voluntário.

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

.....

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

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

*O consórcio é um **plus** nunca um **minus**.*

“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.”

Respeita-se o princípio da multiplicidade dos instrumentos de cooperação federativa.

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

*O consórcio possui personalidade jurídica de **direito público** ou de **direito privado**.*

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

“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.”

.....”

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

O consórcio possui personalidade jurídica de direito público ou de direito privado.

“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. São pessoas jurídicas de direito público interno:

.....

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;

.....“(NR)

“Art. 6º

§ 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.

A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005 – Principais inovações

O consórcio possui personalidade jurídica de direito público ou de direito privado.

“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.”

Parte IV

Como constituir um consórcio público

Como constituir um consórcio público

ETAPA 1 - Protocolo de Intenções

O [protocolo de intenções](#) é o documento inicial do consórcio público e seu [conteúdo mínimo](#) deve obedecer ao previsto na Lei de Consórcios Públicos.

Ele é subscrito pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos consorciados, ou seja, pelos Prefeitos, caso o consórcio envolva somente Municípios, pelo Governador, caso haja o consorciamento de Estado ou do Distrito Federal, pelo Presidente da República, caso a União figure também como consorciada.

O protocolo de intenções deverá ser publicado, para conhecimento público, especialmente da sociedade civil de cada um dos entes federativos que o subscreve.

Como constituir um consórcio público

ETAPA 2 - Ratificação

A ratificação do protocolo de intenções se efetua por meio de lei, na qual cada Legislativo aprova o Protocolo de Intenções.

Caso previsto, o consórcio público pode ser constituído sem que seja necessária a ratificação de todos os que assinaram o protocolo.

Por exemplo: se um protocolo de intenções foi assinado por cinco Municípios, pode se prever que o consórcio público será constituído com a ratificação de apenas três Municípios, que não precisarão ficar aguardando a ratificação dos outros dois que, somente depois de ratificarem, poderão ingressar.

A ratificação pode ser efetuada com **reservas**. Caso haja sido publicada lei antes da celebração do protocolo de intenções, poderá ser dispensada a ratificação posterior.

Como constituir um consórcio público

ETAPA 3 - Estatutos

O protocolo de intenções, após a ratificação, converte-se no **contrato de constituição do consórcio público**.

Após as etapas 1 e 2, será convocada a assembléia geral do consórcio público, que decidirá sobre os seus estatutos que deverão obedecer ao estatuído no contrato de constituição do consórcio público.

No caso de consórcios públicos de **direito privado**, a personalidade jurídica do consórcio será adquirida mediante o registro dos estatutos no registro civil.

Os estatutos poderão dispor sobre a organização do consórcio, esclarecendo quais são seus órgãos internos, a lotação e demais regras para o pessoal, regras essenciais para as compras etc.

Parte V

Finalidades do consórcio público

Finalidades dos consórcios públicos - Introdução

Com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, os consórcios públicos poderão concretizar **muito mais** objetivos do que os que se dedicam hoje.

Evidentemente que haverá matérias que são **indelegáveis** e não podem ser transferidas aos consórcios públicos como, por exemplo, a elaboração de leis municipais. Porém, nada impede que o consórcio público produza estudos técnicos que, acolhidos pelos Legislativos locais, venham a tomar a forma de leis, como códigos tributários ou planos diretores.

Os consórcios públicos **de direito privado** não podem exercer todas as competências que um consórcio público de direito público porque, por se revestir do direito privado, está em posição de igualdade com os demais particulares, pelo que não pode exercer sobre eles poderes de autoridade. Por isso, não podem tomar decisões de cunho obrigatório, nem tomar medidas que, unilateralmente, venham a atingir direitos de particulares (por exemplo, não podem exercer a regulação de serviços públicos).

Finalidades dos consórcios públicos - alguns exemplos

1. *Gestão de serviços metropolitanos*
2. *Compras conjuntas (de uma licitação vários contratos).*
3. *Agência reguladora regional.*
4. *Compartilhamento de equipamentos e de pessoal técnico.*
5. *Serviços conjuntos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.*
6. *Unidades de saúde consorciais (hospitais, centros clínicos, etc).*
8. *Destinação final de resíduos sólidos*

Obrigado!

Paula Ravanelli Losada

Subchefia de Assuntos Federativos

pravanelli@planalto.gov.br