



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 10/12/08

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

CONSULTA Nº 731118

---

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

**PROCESSO:** 731118

**NATUREZA:** CONSULTA

**CONSULENTE:** Dilzon Luiz de Melo (Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, à época)

**PROCEDÊNCIA:** Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

#### RETORNO DE VISTA

Versam estes autos sobre consulta formulada pelo Sr. Dilzon Luiz de Melo, Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, à época, acerca da obrigatoriedade de as associações de municípios realizarem licitações para suas contratações, concursos públicos para a admissão de seu pessoal e prestação de contas em relação aos recursos recebidos do Estado e da União. Ademais, o Consulente formulou questionamento quanto à interpretação do art. 11, IV, “d” do Decreto 43635/03.

Manifestou-se a Auditoria às fls. 05 a 13 dos autos, através de parecer do Auditor Hamilton Coelho.

Na Sessão do Pleno de 20/06/07, decidiu-se, por unanimidade, pelo conhecimento da Consulta apenas quanto aos três primeiros questionamentos, entendendo-se ser o quarto quesito pedido de assessoria jurídica.

O Relator, Conselheiro Eduardo Carone, apresentou então seu posicionamento quanto ao mérito no sentido da obrigatoriedade da realização de licitações, concursos públicos e prestações de contas pelas associações de municípios.



O Conselheiro Wanderley Ávila acompanhou o voto do Relator.

Diante da relevância da matéria, pedi vista dos autos, para tomar maior conhecimento do tema e, dessa forma, poder emitir meu juízo.

É o relatório, em síntese.

## FUNDAMENTAÇÃO

Analisando a temática tratada nos autos, tenho que foram abordados de forma escorreita pelo Relator os questionamentos formulados pelo Consulente.

No entanto, tendo em vista o papel pedagógico deste Tribunal, para cujo exercício as Consultas têm enorme importância, gostaria de fazer algumas observações a respeito dos Consórcios Públicos, principal forma jurídica que têm adotado as associações de municípios.

São chamados Consórcios Públicos os entes personalizados da administração indireta regidos pela Lei 11.107/2005<sup>1</sup>, formados a partir da associação voluntária entre entes, visando à consecução do princípio da cooperação federativa, conforme art. 23, parágrafo único da CR/88.

Esse novo tipo de arranjo, necessariamente formado por **entes federativos**, é considerado horizontal quando envolve entes da mesma esfera (Consórcio formado apenas por estados ou Consórcio formado apenas por municípios) e vertical quando envolve entes federativos de diferentes esferas.

O Consórcio Público, criado com prazo de duração determinado ou indeterminado, pode adotar personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Na primeira hipótese, cria-se uma autarquia especial, chamada de “associação pública” e, na segunda, cria-se uma fundação ou uma associação. Em quaisquer dessas hipóteses, os servidores do Consórcio são regidos pelas normas da CLT.

---

<sup>1</sup> Quando determinado arranjo entre entes federativos não está de acordo com as regras da Lei 11.107/05, diz-se que há um **Consórcio Administrativo**, o qual pode ser transformado em verdadeiro Consórcio Público desde que atenda certos requisitos: celebração de protocolo de intenções, ratificação por lei de cada ente e, se for pessoa jurídica de direito privado, registro no Cartório.



De qualquer forma, independente do regime adotado, sujeita-se o Consórcio às normas de finanças e contabilidade públicas, à fiscalização pelos Tribunais de Contas, às regras acerca de contratos administrativos, além das exigências de realização de licitações, concursos públicos e prestação de contas.

Todo Consórcio Público é regido pela Lei 11.107/2005, pelo respectivo contrato, por um Estatuto próprio e, subsidiariamente, pelo Novo Código Civil, ainda que tenha personalidade pública. Seu presidente é sempre o Chefe do Poder Executivo de um dos entes consorciados, o qual não pode receber qualquer remuneração pela função, e a instância máxima de deliberação é a Assembléia-Geral.

A criação de um Consórcio Público segue as seguintes etapas: elaboração de um Protocolo de Intenções, Ratificação do Protocolo por lei de cada um dos entes federativos envolvidos, elaboração dos Estatutos do Consórcio e aprovação desses estatutos pela Assembléia-Geral.

Pelo princípio da especialidade, deve ser bem delimitado no Protocolo de Intenções do Consórcio Público o(s) seu(s) objeto(s), a finalidade para a qual foi criado.

Na prática, observam-se hoje, no Brasil, três tipos de Consórcios Públicos: consórcios de planejamento (não executam nenhum serviço específico, seu papel é planejar políticas regionais, funcionando como um fórum de discussões), consórcios prestadores de serviços aos cidadãos (em geral, cobram pelos serviços prestados mediante preço público), consórcios dirigidos para a Administração Pública (prestam serviços administrativos, ou seja, realizam atividades relativas à própria gestão pública).

A entrega de recursos dos entes consorciados para o Consórcio Público apenas é possível através das rubricas previstas no chamado “contrato de rateio”, formalizado a cada exercício financeiro. São partes desse contrato o ente e o Consórcio, de modo que, exemplificativamente, em um Consórcio com três municípios associados, há três contratos de rateio.



O contrato de rateio não é contrato administrativo, não possui cláusulas exorbitantes, havendo igualdade entre as suas partes. Ademais, também não se confunde com o convênio, não pode ser rescindido a qualquer tempo, sendo que a omissão do ente na transferência de certo valor previsto no contrato implica configuração de ato de improbidade e inadimplência, sendo possível até mesmo a negatização do nome do ente omissor.

Além das receitas advindas do contrato de rateio, os Consórcios Públicos têm outras três formas de receber recursos públicos: podem ser contratados (com dispensa de licitação) pelos consorciados para a prestação de algum serviço, podem receber recursos mediante convênios com entes não consorciados ou podem arrecadar receitas a partir da gestão associada de serviços públicos.

Quanto ao patrimônio do Consórcio, tem-se que este pode possuir patrimônio próprio. Se o Consórcio for pessoa jurídica de direito público, considera-se que tem bens públicos, sendo inclusive beneficiário de imunidade tributária, nos termos da CR/88. Se o Consórcio for pessoa jurídica de direito privado, não há que se falar em bens públicos, nem imunidade.

Por fim, no que concerne à responsabilidade civil do Consórcio Público, é importante ressaltar que, sendo pessoa jurídica de direito público ou privado, este sempre possui responsabilidade objetiva. Ademais, os entes consorciados possuem responsabilidade subsidiária em relação às obrigações assumidas pelo Consórcio.

## CONCLUSÃO

Acolho na íntegra o entendimento do Conselheiro Relator Eduardo Carone acerca dos questionamentos do Consulente, acrescentando, ante o papel pedagógico deste Tribunal, as observações ora expostas a respeito dos Consórcios Públicos regidos pela Lei 11.107/2005.

### CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Considero-me impedido de participar da votação, por haver atuado como Auditor no presente processo.



CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator, com as observações do Conselheiro Antônio Carlos Andrada.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Da mesma forma , Sr. Presidente, com as observações do Conselheiro Antônio Andrada, acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE ELMO BRAZ:

Voto também de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE, COM AS OBSERVAÇÕES DO NOBRE CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA. IMPEDIDO O CONSELHEIRO HAMILTON COELHO.