



## **Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy/ES** **Controladoria Geral**

---

**Requerente:** Secretaria Municipal de Saúde

**Processo nº** 5211/2024.

**Assunto:** Formalização de Contrato de Programa

Trata-se de solicitação de Formalização de Contrato de Programa a ser celebrado entre o Município de Presidente Kennedy e o Consorcio Público da REGIÃO Polo Sul – CIM Polo Sul, cujo objeto é a prestação dos serviços públicos de saúde, de consultas, exames, procedimentos e consultas especializadas e de apoio para diagnósticos, constante da Tabela de Valores de Serviços e Procedimentos de Saúde – TVPS do CONSÓRCIO.

Assim, após manifestação da Procuradoria Municipal às fls. 277/301, bem como da Secretaria Municipal de Saúde, às fls. 275-verso, vieram os autos para “análise e parecer”.

A priori, deve-se tecer algumas considerações acerca do Consorcio Público, os termos da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, intitulada Lei dos Consórcios Públicos, promulgada para a regulamentação do art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, define o consórcio público como pessoa jurídica, constituída, **exclusivamente, por entes federados, estabelecida como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, na forma do art. 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007.**

Neste contexto, registra-se que os consórcios públicos criam uma nova pessoa jurídica a prestar o serviço, não se confundindo com as pessoas jurídicas que o formam, e possuem “...a finalidade de promover a gestão associada de serviços públicos...”, de modo a possibilitar a otimização de recursos e de esforços na implementação de projetos e atividades de interesse comum.

No que tange aos objetivos dos consórcios públicos, o art. 3º do Decreto Federal nº 6.017/2007, dispõe ser admissível a celebração de contratos de consórcios públicos que, observados os limites constitucionais e legais, tenham, dentre outros, os seguintes objetivos:



## Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy/ES Controladoria Geral

---

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;  
[...]

§ 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.

Aprofundando para mais nas peculiaridades do instituto jurídico em análise, torna-se imperioso destacar o que é a gestão associada dos consórcios públicos, mencionada no art. 241 da CRFB/88.

Conceitualmente, a gestão associada de serviços públicos entre dois ou mais entes federativos corresponde ao exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio da celebração de um contrato de consórcio, de um contrato de programa ou de um convênio de cooperação, conforme o supramencionado dispositivo.

De forma, ao adentrar mais ainda ao tema proposto, no que tange ao cooperativismo e a gestão colaborativa nos consórcios públicos intermunicipais no âmbito do SUS, a Lei nº 8.080/1990 estabeleceu em seu art. 10º que:

“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”.

Ademais, a mesma Lei, ao dispor sobre as funções do gestor municipal em seu art. 18, define que:

“Art. 18. À direção municipal do Sistema Único de Saúde (SUS), compete:

[...]

VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;” grifo nosso



## Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy/ES Controladoria Geral

---

De pronto, da simples interpretação dos dispositivos acima transcritos, é de fácil conclusão que o **Município** poderá prestar serviços de saúde de **forma centralizada**, por meio da Administração Direta, **ou descentralizada**, por meio da criação de entidades da Administração Indireta, a saber: **os consórcios públicos**, entidades autárquicas, conforme o art. 2º, I, Decreto nº 6.017/2007; ou, ainda, contratar com a iniciativa privada a fim de **complementar** serviços que o Município **não possui condições de prestar diretamente**, pelo que dispõe o art. 197, CRFB/88 c/c arts. 4º, 7º, inciso IX, 24, 25 e 26 da Lei nº 8.080/90.

Analiticamente, uma das principais formas de descentralização do serviço público de saúde se dá por meio da gestão associada desse serviço por municípios de uma mesma região, na forma de consórcios intermunicipais de saúde, conforme previsão contida no art. 10 da Lei nº 8.080/90. É justamente este o escopo do cooperativismo e da gestão colaborativa neste tópico conceituados.

Os consórcios intermunicipais de saúde, então, seguem estritamente as regras da Lei nº 11.107/05, e são constituídos sempre que tal procedimento não implicar na transferência do dever dos municípios em promover os serviços essenciais à comunidade local e desde que observados os princípios, diretrizes e normas que regulam o SUS, por força do art. 1º, § 3º, da Lei nº 11.107/05.

Na área da saúde, além dos objetivos já mencionados no tópico anterior, os mais comuns previstos em contratos de consórcios públicos, no âmbito do SUS, são os seguintes:

- a) fortalecer o sistema de regulação municipal e regional, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS;
- b) aprimorar o sistema de vigilância sanitária;
- c) apoiar a operacionalização e a gestão do contrato organizativo da ação pública de saúde de que sejam signatários; d) implantar ouvidoria do SUS, no âmbito dos entes consorciados; dentre outros.

Por isso, o consórcio intermunicipal acaba por se concretizar como um importante instrumento para a consolidação do SUS no âmbito municipal.



## Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy/ES Controladoria Geral

Assim, para que efetivamente o Consórcio público cumpra com sua finalidade, deve observar o que dispõe o art. 10 do Decreto nº 6.017/2007, a saber:

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.

Ocorro que para a consecução das atividades a serem desempenhadas pelo Consórcio, deverá se observar a constituição de dois tipos de contratos a serem firmados, o contrato de rateio<sup>1</sup> e o contrato de programa<sup>2</sup>.

Passadas considerações acerca da natureza, objetivos e constituição dos consórcios, se faz necessário destacar algumas diretrizes estabelecidas pela IN SCC 01/2015 – versão 02, aprovada pela Portaria/SEMDES/PK nº 006/2021, que estabeleceu regras acerca dos procedimentos para controle e acompanhamento dos Consórcios entre Municípios, das quais ressaltamos as inerentes a execução, acompanhamento e controle. Deste modo, convém destacar as atribuições do Fiscal do Consórcio, que ao nosso ver, possui relevante impacto sobre a execução dos serviços a serem executados.

Art. 8º Compete ao Fiscal do Consórcio:

I - Verificar o cumprimento das disposições consorciadas, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos;

<sup>1</sup> O contrato de rateio é um contrato celebrado pelos Entes Políticos, em sede de um contrato de consórcio público, visando que os recursos adquiridos com a prestação do serviço público, objeto do consórcio, seja rateado entre os Entes Públicos consorciados, conforme disposto no art. 8º, § 1º, da Lei 11.107/2005.

<sup>2</sup> Tem por objetivo constituir e regulamentar as obrigações que um ente da Federação constitui com outro ente da Federação ou com o consórcio público no âmbito de gestão associada de serviços públicos, nos termos do art. 13 da Lei 11.107/2005



## Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy/ES Controladoria Geral

- II - Receber e dirimir as reclamações dos setores da Administração atingidos pelo Consorcio;
- III - Criar mecanismos de controle para assegurar ao Órgão a qualidade dos serviços prestados, implantando, conforme o caso, formulários para sugestão/reclamação, pesquisas diretas de satisfação, urnas coletoras de opinião e outros mecanismos que permitam aferir qualidade e satisfação;
- IV — Orientar a Unidade consorciada, sobre a correta execução do Consorcio, bem como informa-lá acerca das situações temerárias, recomendando medidas e estabelecendo prazos para resolução;
- V - Certificar;
- VI - Representar, por escrito, ao Gestor do Consórcio contra irregularidades, ainda que não diretamente relacionadas a execução do Consórcio, mas acerca de circunstância de que tenha conhecimento em razão do ofício.

Assim, compete ao Fiscal, receber, conferir e julgar as prestações de contas, nos termos do art. 33 da IN SCC 01/2015. Além disso, a norma ainda estabelece as seguintes competências ao Consorciado:

Art. 10 Compete ao Consorciado:

- I - Selecionar as ações, os projetos e os serviços de dentro do domínio da administração pública demandados pela sua população;
- II - Proceder à triagem e encaminhamento das pessoas que serão atendidas por meio da execução do Contrato;
- III - Acompanhar a prestação dos serviços e ou entrega de bens adquiridos através do consorcio;
- IV - Adotar providências cabíveis para o repasse da cota de custeio anual correspondente ao Consorciado, no tocante as despesas administrativas e serviços prestados pelo Consorcio, podendo efetuar repasses mensais ou repasse do valor integral da cota de rateio aprovada;
- V — Informar ao Consorcio, por escrito, qualquer inconformidade verificada na oferta dos serviços, visando possibilitar a adoção de medidas corretivas;
- VI — Realizar os repasses financeiros nos prazos e valores constantes no Contrato; VII - Acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato;
- VIII - Dar ampla divulgação do Contrato na imprensa oficial do Consorciado.

Desta forma, e nos termos da IN SCC 01/2015, ainda restam atribuições ao Secretário Municipal responsável pela adesão ao Consórcio, o qual caberá: **o recebimento, a conferência e julgamento das prestações de contas**, (art. 30), para tal, deve emitir relatórios dos controles realizados nas prestações de contas e os encaminhará a Unidade de Controle Interno para instruir a análise e julgamento das referidas prestações (art. 32), **o que não verificamos até o presente momento nos autos do processo.** \*

Deste modo, deve o fiscal do Consórcio: receber, conferir e julgar as prestações de contas, **o que não verificamos até o presente momento nos autos do processo.** Assim, evidencia-se que além das obrigações de acompanhamento da execução por parte do Conselho Fiscal, é



## **Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy/ES** **Controladoria Geral**

imprescindível que o Município através de servidor designado, proceda com a verificação da execução do contrato.

Assim, esta Controladora Geral do Município, entende que nos termos da IN SCC 01/2015, cabe ao fiscal apresentar relatório quanto a execução do contrato, o que consta as fls. 272, e ao Secretário Municipal responsável pela adesão ao Consórcio, deve proceder com a análise e controles realizados nas prestações de contas e os encaminhará a Unidade de Controle Interno para instruir a análise e julgamento das referidas prestações (art. 32), **o que não verificamos até o presente momento nos autos do processo.**

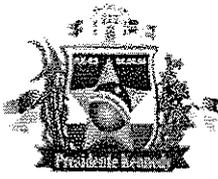
Registra-se ainda que, **não** constam nos autos a deliberação do Consórcio acerca da prestação de Contas Anual do exercício anterior, que nos termos do Estatuto do Consorcio, devem ocorrer em Assembleia Geral, na segunda quinzena de março do exercício subsequente (art. 12, inciso I do Estatuto do Consórcio Público Região Polo Sul – CIM Polo Sul).

Ainda em termos de controle, a Controladoria Geral, realizou busca junto aso TCEES, a fim de identificar a apresentação das documentações referentes a prestação de contas anual, tendo sido constatado que para houve o envio dos documentos relacionados a Prestação de Contas Anual para apreciação do TCEES, dos quais os anos de 2020 a 2022 foram apreciadas como regular, conforme tabela 01.

Tabela 01. Informações sobre a Prestação de Contas Anual do Consorcio Público da Região Polo Sul – CIM Polo Sul.

<b>ANO</b>	<b>PROCESSO</b>	<b>ACÓRDÃO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
2020	03288/2021	Acórdão 00150/2023-1 - 1ª Câmara	Regular
2021	05849/2022	Acórdão 00358/2023-3 - 1ª Câmara	Regular
2022	03014/2023	Acórdão 01024/2023-8 - 1ª Câmara	Regular

Já no que se refere recomendação do Procurador Geral para verificação da personalidade jurídica do Consórcio pela Controladoria Geral e a Unidade de Controle da Saúde, temos a esclarecer que através do Ofício CGM/PK nº 066/2022, Processo 6353/2022, houve por parte



## **Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy/ES** **Controladoria Geral**

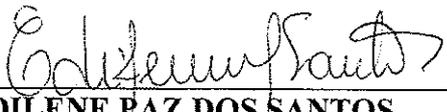
---

da Controladoria Geral a remessa da Instrução Normativa SCC nº 001/2015, versão 02, para análise e adequações demandadas, o que não se concretizou até a presente data.

Por fim, e face a nossas considerações, e em cumprimento a Lei Municipal nº 1.356/2017, que estabeleceu a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal, atribuindo competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas, encaminhamos os autos a SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE para seu regular processamento, desde que sejam observadas e atendidas as seguintes recomendações:

- a) Que seja notificado o Consórcio SIM POLO SUL para que proceda com a 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;
- b) Que o gestor responsável pela adesão ao Consórcio atente-se para as disposições constantes nas normas internas do Município acerca dos Consórcios, em especial Instrução Normativa SCC nº 001/2015, versão 02.
- c) Que observe as considerações apresentadas, constantes na manifestação, para o devido prosseguimento do processo;
- d) Que sejam atendidas as disposições e recomendações apresentadas em parecer emitido pela Procuradoria Geral do Município, como condicionantes ao prosseguimento do processo.

Presidente Kennedy, 25 de abril de 2024.

  
\_\_\_\_\_  
**EDILENE PAZ DOS SANTOS**  
CONTROLADORA GERAL