Processo nº: 1153805

Natureza: Consulta

Relator: Conselheiro Mauri Torres

Órgão/Entidade: Consórcio Intermunicipal de Saúde Alto das Vertentes

Autuação: 29/08/2023

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica subscrita pelo sr. José Antônio Alves Donato, presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde Alto das Vertentes, por meio da qual faz os seguintes questionamentos:

> 01 - Em tese, seria possível o Consórcio receber recursos oriundos de contrato de programa por ente consorciado ou não utilizando-se da modalidade de aplicação 72 para assumir eventual delegação p/ o planejamento e aquisição de insumos médicos?
>
> 02 - Poderia a aquisição desses insumos pelo consórcio público ocorrer após a transferência financeira do município não ferindo o princípio da liquidação considerando que o município liquida a transferência e o consórcio liquida a compra?
>
> 03 - Em tese seria possível a transferência de recursos pelo município ao Consórcio por meio de contrato de rateio para que o último realizasse compras de insumos médicos e entregasse aos municípios?

Distribuídos os autos, o Conselheiro Relator verificou o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do §1º do art. 210-B do Regimento Interno do TCEMG e, para apuração do disposto no inciso V do mesmo artigo (existência de deliberação prévia do Tribunal sobre a questão formulada), determinou o encaminhamento da consulta à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (despacho numerado no SGAP – peça 5).

Em obediência ao §2º do art. 210-B da Resolução nº 12/2008 deste Tribunal, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência apresentou relatório técnico acerca da demanda (peça 6), informando que este Tribunal de Contas não possui deliberações em tese que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos suscitados pelo consulente. No entanto, citou trechos dos pareceres emitidos nas Consultas nº 751717[1] e 731118[2] que tangenciam a matéria da presente consulta.

[1] Consulta 751717. Relator cons. Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 08/10/2008.
[2] Consulta 731118. Relator cons. Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 10/12/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

Ato contínuo, os autos foram remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise da matéria objeto da presente Consulta, conforme despacho do Conselheiro Relator (peça 7).

Assim, passa-se à análise dos questionamentos.

II – ANÁLISE

O consulente indaga se há possibilidade de consórcio receber recursos provenientes de contrato de programa, seja por parte de um ente consorciado ou não, utilizando a modalidade de aplicação 72, para assumir eventual delegação para o planejamento e aquisição de insumos médicos.

Indaga, também, se a aquisição desses insumos, pelo consórcio público, poderia ocorrer após a transferência financeira do município, sem infringir o princípio da liquidação, considerando que o município realiza a liquidação da transferência e o consórcio realiza a liquidação da compra.

Por fim, indaga se há viabilidade quanto à transferência de recursos do município para o Consórcio, através de contrato de rateio, permitindo assim que tal consórcio promova a aquisição de insumos médicos e os distribua aos municípios.

Inicialmente, ressalta-se que a formação de consórcios públicos tem previsão no art. 241 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, que assim dispõe:

> 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 finalidade da norma constitucional é solidificar a gestão associada entre os entes federativos para alcançar objetivos de interesse comum. Dessa maneira, serviços que uma entidade pública não consiga realizar por conta própria ou que enfrente dificuldades para executar, tornam-se viáveis ou mais eficientes por meio da cooperação mútua.

No campo infraconstitucional, a Lei nº 11.107/2005[3], conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, estabelece as diretrizes gerais para a formação e funcionamento dos consórcios públicos no Brasil. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007[4].

O consórcio público é uma pessoa jurídica que surge da associação entre entes federados diversos, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades de natureza de interesse comum dos entes associados. Isso será melhor evidenciado na sequência.

---

[3] Lei nº 11.107/2005, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
[4] Decreto nº 6.017/2007, regulamenta a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

Acerca da temática, veja-se os seguintes dispositivos da Lei nº 11.107/2005[5]:

> 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.**
>
> (...)
>
> 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;

[5] Neste momento, esta Unidade Técnica apenas transcreverá os dispositivos propostos, no entanto, alguns dos dispositivos relacionados aos questionamentos serão retomados e comentados ao longo desta análise.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

(...)

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;

(...)

§ 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.

(...)

§ 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.

(...)

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.

(...)

§ 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

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

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. 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;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

> 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.
>
> (...)
>
> 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.

Feitas as pertinentes transcrições, agora, importante ressaltar que, de acordo com a renomada autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[6], os consórcios públicos, perante a Lei nº 11.107/05, podem ser definidos como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos.

A referida autora afirma que, embora o art. 3º da Lei nº 11.107/05 estabeleça que o consórcio será constituído por contrato, na realidade, outras normas contidas na lei permitem a conclusão de que a constituição do consórcio público se fará com observância de todo um procedimento, que envolve as seguintes fases:

- subscrição de protocolo de intenções (art. 3º);
- publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, § 5º);
- lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art. 5º, § 4º);
- celebração de contrato (art. 3º);
- atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade de direito privado (art. 6º, II).

[6] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo (Portuguese Edition) (p. 530). Forense. Edição eletrônica (Kindle).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

Prosseguindo, observa-se que a Lei nº 11.107/2005 prevê dois tipos de contratos a serem firmados pelos entes consorciados: o contrato de rateio e o contrato de programa.

Inicialmente, esta Unidade Técnica fará considerações sobre o contrato de programa, necessário para a análise do primeiro questionamento. O contrato de rateio, por sua vez, será abordado apenas na análise do terceiro questionamento.

Neste ponto, retoma-se o **questionamento 01,** em que o consulente indaga se há possibilidade de consórcio receber recursos provenientes de contrato de programa, seja por parte de um ente consorciado ou não, utilizando-se a modalidade de aplicação 72, para assumir eventual delegação para o planejamento e aquisição de insumos médicos.

O contrato de programa é mencionado inicialmente no art. 4º, inciso XI, "d", da Lei nº 11.107/2005. Tal dispositivo, ao listar as cláusulas obrigatórias do protocolo de intenções, inclui a "autorização para a gestão associada de serviços públicos", detalhando, entre outros pontos, as condições que o contrato de programa deve cumprir quando a gestão associada também envolver a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes federados consorciados.

Mais adiante, no art. 13, da Lei nº 11.107/2005, o contrato de programa é previsto como um instrumento para a constituição e regulação de obrigações que um ente da Federação estabelece com outro ente federado ou com consórcio público, no contexto de gestão associada que envolva a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoais ou bens necessários para a continuidade dos serviços transferidos.

Pelo Decreto nº 6.017/2007, que regulamenta a Lei nº 11.107/2005, no art. 2º, inciso XVI[7], o contrato de programa é definido como "o 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".

Da combinação dos dois dispositivos, conclui-se que a gestão associada de serviços públicos pode ser realizada por meio da constituição de consórcio público, como pessoa jurídica, na forma disciplinada pela Lei nº 11.107/2005; bem como, por meio de acordos de vontade, como convênios de cooperação, **contratos de programa** ou outros instrumentos que visem à prestação de serviços públicos por meio da gestão associada.

Assim, o contrato de programa poderá ser o instrumento jurídico formal, por meio do qual cada Município transferirá para o consórcio os encargos correspondentes. Tal

---

[7] Decreto nº 6.017/2007:
Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:
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;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

instrumento definirá as condições da delegação de competências, da transferência da posse de bens, da transferência de pessoal e assim por diante.

O contrato de programa poderá ser celebrado em duas hipóteses:

- no próprio âmbito do consórcio público, em que o contrato de programa será celebrado entre o consórcio e um de seus consorciados, quando este último assumir a obrigação de prestar serviços por meio de seus próprios órgãos (Administração Direta) ou por meio de entidade da Administração Indireta;

- fora do âmbito do consórcio; neste caso, a gestão associada não exigirá a constituição de consórcio público, como pessoa jurídica de direito público ou privado, sendo a gestão associada disciplinada por meio de contrato de programa.

Pelo exposto até aqui vê-se que é possível que consórcio celebre contrato de programa, tanto com ente consorciado quanto com ente que não faça parte do consórcio, para delegação de competências no contexto de gestão associada que envolva a prestação de serviços públicos e, consequentemente, receba recursos financeiros provenientes do contrato de programa para a execução da delegação pertinente.

Tratando da matéria, colaciona-se abaixo entendimento deste Tribunal exarado na Consulta 751717[8], conforme se verifica na leitura do seguinte trecho da referida consulta:

> Percebe-se que, **após a constituição do consórcio público**, revestir-se-ão de validade apenas as obrigações que um ente da Federação assumir para com outro ou para com o próprio consórcio público, no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos, mediante a **celebração de contrato de programa**. Este é, portanto, **o instrumento jurídico formal por meio do qual serão definidas, entre outras questões, as condições da delegação de competências**, da transferência da posse de bens e de pessoal.
>
> Conveniente assentar que, embora decorrente do vínculo firmado entre os entes públicos em razão de consórcio ou convênio de cooperação, o contrato de programa deles adquire autonomia, consoante previsto no § 4º do artigo acima transcrito, segundo o qual 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.
>
> Considero de extrema relevância enfatizar que, nos termos da Lei Geral de Consórcio, apresenta-se carreada de vício insanável a cláusula de contrato de programa que atribua ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados. Entendo que outra não poderia ser a opção do legislador, pois tais funções expressam atos de autoridade pública, devendo permanecer na esfera de competência da entidade política.

[8] Consulta 751717. Relator cons. Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 08/10/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

Transpondo a investigação da matéria para a determinação da natureza jurídica do contrato de programa, cumpre consignar, com base nas disposições constantes na legislação vigente, que restou mantida a feição negocial, aspecto típico dos ajustes firmados na esfera pública, à semelhança dos contratos administrativos e dos convênios em geral, cujas estipulações ficam a cargo do Poder Executivo, uma vez que o escopo de instrumento em tela é viabilizar a execução da parceria já implantada, seja por meio de consórcio público, seja por intermédio de convênio de cooperação, cuidando-se, assim, de tarefa estranha às atribuições do Poder Legislativo.

(...)

Contudo, não se pode olvidar que o Parlamento participa da definição do modelo adotado pelo ente público na gestão associada dos serviços públicos, pois somente mediante lei podem ser constituídos os consórcios públicos bem como os convênios de cooperação, consoante entendimento acima defendido.

No tocante ao procedimento prévio exigido para a formalização dos contratos de programa, estabelece o art. 24, XXVI, da Lei nº 8666/93[9], com redação conferida pela Lei nº 11.107/05, que é dispensável a licitação para sua celebração 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.

A respeito da referida hipótese de dispensa de licitação, preleciona o doutrinador Marçal Justen Filho:

> *" O contrato de programa aproxima-se a uma modalidade de convênio, por meio do qual se produz um instrumento de conjugação de esforços e recursos por entes federativos diversos, tendo por objeto a atribuição ao consórcio ou aos contratantes de direito e obrigações atinentes à gestão associada de serviços públicos. Logo e rigorosamente, a hipótese seria de inexigibilidade de licitação. No entendo, o legislador federal preferiu qualificar o caso como de dispensa, para eliminar qualquer margem de dúvida." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12 ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 335)*

Verifica-se, portanto, que **uma vez autorizada a celebração do contrato de programa no instrumento consorcial** ou no convênio de cooperação, **o contrato de programa pode ser firmado entre entes da Federação ou entre o ente público e entidades da administração pública indireta.**

---

[9] Atualmente consta do art.75, inciso XI, da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
Art. 75. É dispensável a licitação:
XI - para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

Antes de prosseguir, cumpre tecer algumas considerações acerca da interpretação do conteúdo do art. 8º, da Lei nº 11.107/2005, em que, como será visto, esta Unidade Técnica adotará um posicionamento menos restritivo quanto à referida interpretação.

O disposto no art. 8º, da Lei nº 11.107/2005, estabelece que a transferência de recursos entre entes consorciados e o consórcio público deve ocorrer mediante contrato de rateio.

A priori, na interpretação mais restritiva do referido dispositivo, o contrato de rateio seria o mecanismo principal e específico para que os entes consorciados se comprometam a fornecer recursos financeiros para cobrir as despesas do consórcio público. Isso porque o contrato de rateio tem como finalidade principal a repartição proporcional das despesas entre os consorciados, garantindo assim a sustentabilidade financeira do consórcio.

No entanto, esta Unidade Técnica entende que, devido à possibilidade de celebração de contratos de programa, conforme previsto no art. 13 da Lei nº 11.107/2005[10], que trata da execução de políticas públicas e da delegação de serviços públicos específicos entre entes da Federação ou com consórcios públicos, a transferência de recursos também poderá ocorrer por meio de contrato de programa, dependendo do objetivo específico da transferência.

O referido dispositivo detalha as condições para a celebração dos contratos de programa, os requisitos que esses contratos devem cumprir e as implicações para a transferência de responsabilidades e recursos entre os entes federados e os consórcios públicos.

O contrato de rateio é utilizado principalmente para a alocação de recursos financeiros para a manutenção do consórcio, ou seja, utilizado para ratear despesas entre os entes consorciados e garantir a manutenção do consórcio. Já o contrato de programa é utilizado para a execução de políticas públicas e a delegação de serviços públicos entre os entes consorciados ou não e o consórcio.

Os contratos de programa são voltados para a execução de políticas públicas e a delegação de serviços públicos específicos, pelos entes consorciados ou não, para o consórcio público. Assim, mesmo que o contrato de rateio seja o mecanismo principal para as cobrir as despesas gerais do consórcio, o contrato de programa pode ser utilizado para transferir recursos financeiros para atividades específicas delegadas ao consórcio.

---

[10] Lei nº 11.107/2005:
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.
(...)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

Entende-se, portanto, que é possível que consórcio celebre contrato de programa, tanto com ente consorciado quanto com ente que não faça parte do consórcio, para delegação de competências no contexto de gestão associada que envolva a prestação de serviços públicos e, consequentemente, receba recursos financeiros provenientes do contrato de programa para a execução da delegação pertinente.

Os recursos provenientes de contrato de programa podem ter diversas finalidades, dentro de um consórcio público, a depender das necessidades e dos objetivos definidos pelo ente delegante, a exemplo da eventual delegação para o **planejamento** e aquisição de insumos médicos pelo consórcio, como suscitado pelo consulente.

Dito isso, cumpre anotar que o § 3º, do art. 13, da Lei nº 11.107/2005, dispõe que "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".

A vedação constante do referido parágrafo se refere à delegação do poder de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços prestados pelo próprio consórcio (contratado), e não necessariamente a todas as atividades de planejamento.

Desse modo, entende-se que não poderá ser delegado ao consórcio, por tratar-se de planejamento estratégico e de regulação, o planejamento relacionado a funções mais amplas, como a criação de políticas públicas, definição de diretrizes gerais, regulamentação do setor.

Já o planejamento operacional, por fazer parte da execução operacional dos serviços, poderá ser realizado pelo consórcio, pois está relacionado a atividades específicas e detalhadas, necessárias à execução dos eventuais serviços delegados, como a organização de compras, logística de distribuição, cronogramas operacionais e detalhes técnicos das aquisições, e distribuições aos entes participantes.

Assim, conclui-se que é possível que consórcio receba recursos provenientes de contrato de programa, tanto por parte de um ente consorciado quanto por parte de um ente que não faça parte do consórcio, para assumir, dentre outras finalidades, eventual delegação para o planejamento e aquisição de insumos médicos.

Prosseguindo, o questionamento em análise, também, abrange tema relacionado à execução da despesa pública, quanto a sua classificação por natureza, especificamente à informação gerencial denominada "modalidade de aplicação". Para adequada resposta ao cliente, esse assunto será visto a seguir.

Nesse campo, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, em conjunto com a Secretaria do Orçamento Federal - SOF, editaram a Portaria Interministerial nº 163/2001, padronizando a classificação econômica do orçamento público por espécie de receita e de despesa.

Nos dispositivos abaixo transcritos, a referida portaria assim dispõe acerca da classificação da despesa, segundo a sua natureza:

> Art. 3º A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

> I - categoria econômica;
>
> II - grupo de natureza da despesa;
>
> III - elemento de despesa;
>
> § 1º A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.
>
> § 2º Entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.
>
> § 3º O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.
>
> § 4º As classificações da despesa por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa, e respectivos conceitos e/ou especificações, constam do Anexo II desta Portaria.
>
> (...)
>
> Art. 5º Em decorrência do disposto no art. 3º a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de Governo será "c.g.mm.ee.dd", onde:
>
> "c" representa a categoria econômica;
>
> "g" o grupo de natureza da despesa;
>
> "mm" a modalidade de aplicação;
>
> "ee" o elemento de despesa; e
>
> "dd" o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Tal portaria dispõe que, no orçamento público, a despesa pública deverá ser apresentada até a modalidade de aplicação*:*

> Art. 6º - Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

Nessa direção, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP - 10ª edição (p.78), a classificação da despesa orçamentária, conforme sua natureza, compõe-se de: categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento da despesa.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", que tem como objetivo indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades dentro da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Essa informação gerencial visa, principalmente, evitar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

A modalidade indica se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito ou transferidos para entidades públicas ou privadas e, também, permite a eliminação de dupla contagem no orçamento.

Segundo o MCASP (p.123/124), as instituições multigovernamentais e os consórcios públicos recebem recursos através da execução orçamentária dos entes consorciados ou de entidades externas à sua composição. Para isso, os entes utilizam as modalidades de aplicação listadas a seguir:

Modalidade de Aplicação	**Situação de uso**
70 – Transferências a instituições multigovernamentais	Utilizada para a entrega de recursos a consórcios públicos e instituições multigovernamentais, que não seja decorrente de delegação ou de rateio pela participação do ente.
71 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio	Utilizada para entrega de recursos exclusivamente aos consórcios públicos dos quais o ente transferidor faça parte, correspondente ao rateio das despesas decorrentes da participação do ente no respectivo consórcio, conforme previsto no correspondente contrato de rateio, e que não guarde relação com as transferências decorrentes de restos a pagar cancelados e de complementação de aplicações mínimas de que tratam, respectivamente, os artigos nº 24 e 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012.
72 – Execução orçamentária delegada a consórcios públicos	**Utilizada, exclusivamente, no caso de delegação da execução de ações de competência ou responsabilidade do ente delegante (ente transferidor), seja para instituição multigovernamental ou para consórcio do qual participe como consorciado ou não.**
73 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012	Utilizada para entrega de recursos aos consórcios públicos dos quais o ente transferidor faça parte, correspondente ao rateio das despesas decorrentes da participação do ente, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os dos §§ 1º e 2º do artigo nº 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.
74 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012	Utilizada para entrega de recursos aos consórcios públicos dos quais o ente transferidor faça parte, correspondente ao rateio das despesas decorrentes da participação do ente, à conta de recursos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

	referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o artigo nº 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012.
75 – Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012	Utilizada, exclusivamente, para situações relacionadas à transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação, exclusive as transferências relativas à modalidade de aplicação 73 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012), à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.
76 – Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012	Utilizada, exclusivamente, para as transferências de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação, exclusive as transferências relativas à modalidade de aplicação 74 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012), à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que tratam o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.
93 – Aplicação direta decorrente de operação de órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social com consórcio público do qual o ente participe	Corresponde a um desdobramento da modalidade de aplicação 90, utilizada quando da aplicação direta de recursos decorrentes de contratação de consórcio público do qual o ente participe.
94 – Aplicação direta decorrente de operação de órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social com consórcio público do qual o ente não participe	Corresponde a um desdobramento da modalidade de aplicação 90, utilizada quando da aplicação direta de recursos decorrentes de contratação de consórcio público do qual o ente não participe.

Fonte: MCASP -10ª edição.

Para a correta classificação orçamentária da entrega de recursos a consórcios públicos e instituições multigovernamentais, veja-se as seguintes considerações extraídas do MCASP (p. 125/126):

> Assim, para a correta classificação orçamentária da entrega de recursos a consórcios públicos e instituições multigovernamentais, faz-se necessário identificar inicialmente se a movimentação de recursos se refere a contrato de rateio por participação em consórcio público ou

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

> não. Sendo relativos a contrato de rateio, há de ser observado se o recurso guarda relação com os limites mínimos de saúde, conforme definições da Lei Complementar nº 141/2012, separando-se, nesse caso, aqueles relacionados aos restos a pagar cancelados (modalidade de aplicação 73) dos recursos relacionados à complementação de aplicações mínimas em saúde referentes ao exercício anterior (modalidade de aplicação 74). Os demais aportes relativos a contrato de rateio serão classificados na modalidade de aplicação 71. Ressalta-se que todas essas modalidades de aportes de recursos são associadas ao elemento de despesa 70 (Rateio pela participação em Consórcio Público).
>
> Não havendo relação com o contrato de rateio, há de se observar se a situação corresponde a uma transferência conforme disposições dos arts. 24 e 25 da Lei Complementar nº 141/2012, separando-se, nesse caso, as transferências decorrentes da cobertura de restos a pagar cancelados (modalidade de aplicação 75) daquelas decorrentes da complementação de aplicações mínimas em saúde referentes ao exercício anterior (modalidade de aplicação 76). Os demais aportes são classificados na modalidade de aplicação 70. Essas três modalidades são associadas a elementos de contribuições (41) ou auxílios (42).
>
> Ainda, **nos casos em que não haja relação com o contrato de rateio, há de se observar se há ou não delegação ou descentralização orçamentária. Havendo, a classificação será composta pela modalidade de aplicação 72 (Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos)**, conjugada com um elemento de despesa específico que represente gasto efetivo (30, 39, 51 etc.).
>
> Por fim, há a possibilidade de contratação direta de consórcio público, diferenciando-se aqueles dos quais o ente participa (modalidade de aplicação 93) daqueles dos quais o ente não participa (modalidade de aplicação 94). Em ambos os casos, o elemento de despesa a ser associado à modalidade de aplicação deverá individualizar o objeto do gasto. Caso o consórcio público seja contratado à conta dos recursos de que trata os §§ 1º e 2º do art. 24 e o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, não serão utilizadas as modalidades de aplicação "93" e "94", mas as "95" e "96", descritas na seção seguinte.

De acordo com as transcrições, como a transferência mencionada pelo consulente não se relaciona a contrato de rateio e haverá delegação ou descentralização orçamentária a consórcio público por ente consorciado ou não, a modalidade de aplicação 72 (Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos) apresenta-se apropriada e deverá ser empregada.

Assim, por todo o exposto no tópico, conclui-se que é possível que consórcio receba recursos provenientes de contrato de programa, tanto por parte de um ente consorciado quanto por parte de um ente que não faça parte do consórcio, para assumir, dentre outras finalidades, eventual delegação para o planejamento e aquisição de insumos médicos.

Ademais, segundo regras do MCASP – 10ª Edição, a modalidade de aplicação 72 (Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos) deverá ser empregada para a correta codificação da estrutura da natureza da despesa, a ser observada na respectiva

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

execução orçamentária do ente transferidor dos recursos, para a finalidade de delegação da execução de ações de competência ou responsabilidade do ente delegante.

Avançando na análise, **no questionamento 02,** o consulente indaga se a aquisição de insumos médicos, pelo consórcio público, poderia ocorrer após a transferência financeira do município, sem infringir o princípio da liquidação, considerando-se que o município realiza a liquidação da transferência, no seu âmbito, e o consórcio realiza a liquidação da compra.

Trata-se de tema relacionado às fases de execução da despesa pública. Nesse campo, observa-se que há regramento previsto no texto da Lei nº 4.320/1964, que assim dispõe a respeito das suas etapas: empenho, liquidação e pagamento, a saber:

- Empenho: é o primeiro estágio da despesa pública. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58).

- Liquidação: é o segundo estágio da despesa pública. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63).

- Pagamento: é o terceiro estágio da despesa pública e resulta na extinção da obrigação. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (art. 64).

A execução da despesa orçamentária ocorre em três estágios, como visto acima, todavia, esta Unidade Técnica, tecerá alguns comentários adicionais somente a respeito do liquidação, matéria constante do presente questionamento.

Veja-se os seguintes dispositivos da Lei n° 3.420/1964 tratando da etapa da liquidação:

> Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
>
> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
>
> § 1° Essa verificação tem por fim apurar:
>
> I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
>
> II - a importância exata a pagar;
>
> III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
>
> **§ 2º** A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

> I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
>
> II - a nota de empenho;
>
> III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa etapa envolve a comprovação de que o serviço foi prestado, a obra foi realizada ou o material foi entregue, conforme contratado.

Refere-se, pois, à etapa do processo de execução orçamentária em que se verifica o direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. No caso, em análise, diz respeito à verificação do direito adquirido pelo consórcio em relação ao município e, posteriormente, do direito adquirido pelo consórcio em relação ao fornecedor dos bens (insumos médicos).

Trata-se, portanto, de execução orçamentária em momentos distintos, no âmbito dos referidos entes. Nesse contexto, no ente público, a liquidação ocorre com a transferência financeira para o consórcio, com base em cronograma previsto na documentação contratual formalizada entre as partes e, no consórcio público, a liquidação ocorre com a comprovação da efetiva entrega dos bens/insumos adquiridos com tais recursos, com base nos respectivos documentos que dão suporte à aquisição, por meio dos quais se verifica a conformidade com as condições contratadas.

O consórcio responsabiliza-se por garantir que a aquisição dos insumos médicos seja realizada de forma legal e transparente, observando-se a legislação aplicável, principalmente a lei de licitações e contratos administrativos e os termos do contrato de programa.

A aquisição de insumos realizada pelo consórcio, após a transferência financeira do município, em tese, não fere o princípio da liquidação, desde que cada entidade (município e consórcio) realize a liquidação da despesa em conformidade com os seus respectivos atos administrativos e normativos pertinentes.

Por fim, no **questionamento 03**, o consulente indaga se haveria viabilidade quanto à transferência de recursos do município para consórcio, através de contrato de rateio, permitindo assim que tal consórcio promova a aquisição de insumos médicos e os distribua aos municípios.

O contrato de rateio, previsto no art. 8º, da Lei 11.107/2005, transcrito na parte inicial deste relatório, é o instrumento pelo qual os **entes consorciados** (integrantes do consórcio) entregam recursos ao consórcio público para objetivos específicos. Tais recursos devem estar devidamente previstos na lei orçamentária de cada consorciado, sob pena de exclusão do consórcio, após prévia suspensão (art. 8º, § 5º), e sob pena de improbidade administrativa (art. 10, XV, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pelo art. 18 da Lei nº 11.107/2005).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

Essa espécie contratual deve ser celebrada anualmente, e seu prazo de vigência não pode exceder o prazo das dotações que o suportam, exceto nos casos de contratos destinados exclusivamente a projetos consistentes em programas e ações contemplados no plano plurianual (art. 8º, § 1º).

A transferência de recursos de município para consórcio público do qual seja integrante, através de contrato de rateio, que detalha a participação financeira de cada município e os objetivos específicos da transferência de recursos, trata-se de instrumento jurídico adequado para a finalidade e poderá ser uma estratégia eficaz para a aquisição e distribuição de insumos médicos aos municípios participantes.

É importante destacar que esse tipo de cooperação é bastante comum em consórcios públicos de saúde, onde a centralização das compras pode proporcionar vantagens como economia de escala, redução de custos, padronização de insumos, melhor gestão de estoques e otimização dos recursos disponíveis, beneficiando, assim, todos os municípios consorciados envolvidos.

Abordando o tema, transcreve-se o seguinte excerto da Consulta 1058877[11]:

> A Lei n. 11.107/05 preleciona que os **entes consorciados** entregarão recursos mediante contrato de rateio (art. 8º, *caput*), enquanto o § 1º do art. 2º prevê fontes alternativas de receita para a realização dos objetivos dos consórcios públicos, a exemplo da celebração de instrumentos com outras entidades e órgãos do governo, como convênios e contratos, a promoção de desapropriações, a instituição de servidões, o recebimento de auxílios e subvenções etc.
>
> Notadamente em relação ao contrato de rateio, que constitui objeto da dúvida suscitada pelo consulente, é importante reproduzir o art. 8º da Lei n. 11.107/05, que disciplina o instrumento nos seguintes termos:
>
> > 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.

[11] Consulta 1058877. Relator cons. Claúdio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 05/08/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

> § 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar n. 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.

De acordo com o texto legal, somente pela via do contrato de rateio é possível que os entes consorciados se comprometam a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas dos consórcios públicos.

O instrumento, ademais, deve ser formalizado em cada exercício financeiro, salvo quando seu objeto consista em programas e ações previstos no PPA ou em gestão associada de serviços públicos custeados por tarifa ou outros preços públicos. Isso porque, por tratar da transferência de recursos, os valores previstos no contrato de rateio devem necessariamente estar de acordo com as leis de natureza orçamentária dos entes consorciados, as quais consignarão dotações suficientes para suportar as despesas.

Prosseguindo, no aspecto orçamentário, segundo o MCASP – 10ª Edição (p. 125), é importante que as transferências de recursos sejam classificadas corretamente, observando-se as modalidades de aplicação e os elementos de despesa adequados.

Sendo relativas a contrato de rateio, há de ser observado se o recurso guarda relação com os limites mínimos de saúde, conforme definições da Lei Complementar nº 141/2012, separando-se, nesse caso, aqueles relacionados aos restos a pagar cancelados (modalidade de aplicação 73) dos recursos relacionados à complementação de aplicações mínimas em saúde referentes ao exercício anterior (modalidade de aplicação 74).

Os demais aportes relativos a contrato de rateio serão classificados na modalidade de aplicação 71.

Veja o quadro com as modalidade de aplicação acima citadas (71, 73 e 74), e a respectiva situação de uso:

Modalidade de Aplicação	Situação de uso
71 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio	Utilizada para entrega de recursos exclusivamente aos consórcios públicos dos quais **o ente transferidor faça parte**, correspondente ao rateio das despesas decorrentes da participação do ente no respectivo consórcio, conforme previsto no correspondente contrato de rateio, e que não guarde relação com as transferências decorrentes de restos a pagar cancelados e de complementação de aplicações mínimas de que tratam,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

	respectivamente, os artigos nº 24 e 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012.
72 (...)	(...)
73 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012	Utilizada para entrega de recursos aos consórcios públicos dos quais o ente transferidor faça parte, correspondente ao rateio das despesas decorrentes da participação do ente, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os dos §§ 1º e 2º do artigo nº 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012.
74 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012	Utilizada para entrega de recursos aos consórcios públicos dos quais o ente transferidor faça parte, correspondente ao rateio das despesas decorrentes da participação do ente, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o artigo nº 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Fonte: MCASP, 10ª Edição

Registra-se que todas essas modalidades de aportes de recursos são associadas ao elemento de despesa 70 (Rateio pela participação em Consórcio Público) que objetiva concentrar em um elemento próprio as transferências a consórcios públicos, relativas aos contratos de rateio.

Importante enfatizar, ainda, que, para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 8º, § 4º, da Lei 3.420/1964, exige que o consórcio público forneça as informações necessárias para que todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude do contrato de rateio sejam consolidadas nas contas dos entes consorciados[12]. Dessa forma, essas despesas devem ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação de acordo com os elementos econômicos e as atividades ou projetos atendidos.

Adicionalmente, a título ilustrativo, em relação à consolidação das contas e compartilhamento de informações entre o ente consorciado e o consórcio público, veja-se o seguinte excerto retirado da Consulta nº 1058877[13], citada anteriormente neste relatório:

[12] A Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil. "**Art. 1º** Esta Portaria estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos constituídos de acordo com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e aos entes da Federação quando consorciados na forma dessa mesma Lei, a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal."

[13] Consulta 1058877. Relator cons. Claúdio Terrão. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 05/08/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

(...)

As informações acerca das despesas efetuadas também devem ser compartilhadas pelos consórcios com os respectivos entes consorciados, a fim de possibilitar a consolidação das contas.

A propósito da necessidade de registro dos repasses e das despesas nas leis orçamentárias, veja-se a regulamentação dada pela Portaria n. 274/16 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil:

> CAPÍTULO II
>
> DO ORÇAMENTO
>
> Art. 5º O ente da Federação consorciado consignará em sua lei orçamentária anual ou em créditos adicionais, por meio de programações específicas, dotações suficientes para suportar as despesas com transferências a consórcio público.
>
> § 1º A lei orçamentária anual e os créditos adicionais do ente da Federação consorciado deverão discriminar as transferências a consórcio público, quanto à natureza, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, conforme definido na Portaria STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001.
>
> § 2º A contratação direta de consórcios públicos, pelo ente consorciado, será identificada por meio de modalidade de aplicação específica.
>
> Art. 6º O orçamento do consórcio público deverá discriminar as despesas a serem executadas, observando os critérios de classificação por função, programática, por natureza de despesa e por fonte/destinação de recursos.
>
> § 1º A classificação por função e por grupo de natureza de despesa do consórcio público deverá observar a classificação do ente consorciado transferidor, conforme parágrafo 1º do art. 5º desta Portaria.
>
> § 2º A discriminação quanto à função de que trata o § 1º deste artigo não abrange a classificação por subfunção.
>
> § 3º A discriminação quanto à natureza de despesa de que trata o caput far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, conforme definido na Portaria STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001.

Tratou do seguinte questionamento: *É possível inclusão em contrato de rateio, como fonte de receita, do IRRF incidente na fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título a consórcio público, contabilizados como receita do consórcio ao invés de recolher ao Município?*

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

> Art. 7º O consórcio público deverá prestar as informações necessárias para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias anuais dos entes consorciados pelo menos trinta dias antes do menor prazo para encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao Poder Legislativo. (grifos nossos)
>
> À vista da regulamentação específica, pode-se afirmar que o trânsito de recursos previsto no contrato de rateio deve necessariamente estar registrado nos orçamentos, tanto dos entes consorciados quanto do próprio consórcio público, impondo-se o compartilhamento das informações necessárias à elaboração dos instrumentos de planejamento e à consolidação das contas, de modo a atender as disposições legais que regulam as finanças públicas.
>
> (...)
>
> Como as obrigações financeiras dos entes consorciados devem constar do contrato de rateio formalizado a cada exercício, nada impede que os municípios, no exercício da sua autonomia, destinem às associações públicas, por essa via, os valores por elas arrecadados a título de IRRF naquele período, desde que atendidas as condicionantes aplicáveis à hipótese, aí incluídas a previsão da fonte de recurso no estatuto e a inserção dos registros nas leis orçamentárias ou nos créditos adicionais, com o nível de detalhamento exigido na Portaria STN n. 274/16.
>
> Deve-se atentar, ademais, para a obrigação atribuída ao consórcio público de prestar as informações necessárias, dentro dos prazos assinalados nos regulamentos, para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e a consolidação das contas dos entes consorciados.
>
> (...)
>
> No que concerne à forma de contabilização, repisando-se aqui a necessidade de previsão das transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio nas leis orçamentárias ou nos créditos adicionais (art. 5º, § 1º, da Portaria STN n. 274/16) e da consolidação das despesas realizadas com recursos entregues em virtude de contrato de rateio nas contas dos entes consorciados (art. 8º, § 4º, da Lei n. 11.107/05) (...).

Diante do exposto no tópico, em tese, respaldada principalmente pela legislação que regulamenta os consórcios públicos, em conformidade com a Lei nº 11.107/2005, a transferência de recursos de município consorciado para consórcio público, através de contrato de rateio, é possível e poderá ser uma estratégia eficaz e apropriada para a aquisição de insumos médicos em quantidade e condições mais favoráveis, aproveitando economias de escala e ganhos de eficiência na gestão centralizada das compras, para posterior distribuição desses insumos aos municípios participantes, conforme as necessidades identificadas e acordadas entre as partes.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

Ademais, por força do art. 8º, da Lei nº 11.107/2005[14], cumpre enfatizar que somente entes que sejam formalmente parte do consórcio público podem utilizar o contrato de rateio para transferir recursos financeiros ao consórcio.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica assim se manifesta diante das indagações formuladas pelo consulente:

01 - Em tese, seria possível o Consórcio receber recursos oriundos de contrato de programa por ente consorciado ou não utilizando-se da modalidade de aplicação 72 para assumir eventual delegação p/ o planejamento e aquisição de insumos médicos?

Propõe-se responder ao consulente que o contrato de programa, conforme disposto no art. 13, da Lei nº 11.107/2005, poderá ser utilizado para celebração de parcerias entre entes públicos, consorciados ou não, permitindo transferências financeiras a consórcios públicos para que estes assumam delegações diversas, como, por exemplo, uma eventual delegação para atuação na área de saúde.

Outrossim, segundo regras do MCASP – 10ª Edição, a modalidade de aplicação 72 (Execução orçamentária delegada a consórcios públicos) poderá ser empregada para a correta codificação da estrutura da natureza da despesa, a ser observada na respectiva execução orçamentária do ente transferidor dos recursos, tendo em vista a delegação de serviços a consórcio público.

02 - Poderia a aquisição desses insumos pelo consórcio público ocorrer após a transferência financeira do município não ferindo o princípio da liquidação considerando que o município liquida a transferência e o consórcio liquida a compra?

Por tratar-se de execução orçamentária a ser realizada em momentos distintos no âmbito dos referidos entes, em tese, não fere o princípio da liquidação, previsto na Lei nº 3.420/1964, pois, no ente público, a liquidação ocorre com a transferência financeira para o consórcio, com base em cronograma previsto na documentação contratual formalizada entre as partes e, no consórcio público, a liquidação ocorre com a comprovação da efetiva entrega dos bens/insumos adquiridos com tais recursos, com base nos respectivos documentos que possibilitem verificar a conformidade com as condições contratadas.

03 - Em tese seria possível a transferência de recursos pelo município ao Consórcio por meio de contrato de rateio para que o último realizasse compras de insumos médicos e entregasse aos municípios?

---

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

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820

A transferência de recursos de município para consórcio público, por meio de contrato de rateio, em tese, é permitida e poderá ser uma estratégia eficaz para a aquisição e distribuição de insumos médicos aos municípios participantes, devendo-se observar a Lei nº 11.107/2005, a Lei de Licitações e Contratos Administrativo, bem como os princípios básicos da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Cumpre destacar que esse tipo de cooperação é bastante comum em consórcios públicos de saúde, onde a centralização das compras pode oferecer vantagens como economia de escala, redução de custos, padronização de insumos, melhor gestão de estoques e otimização dos recursos disponíveis, beneficiando, assim, todos os municípios consorciados envolvidos.

Ademais, enfatiza-se que, por força do disposto no art. 8º, da Lei 11.107/2005, somente entes que sejam formalmente integrantes do consórcio público podem utilizar o contrato de rateio para transferir recursos financeiros ao consórcio.

Belo Horizonte, 25 de junho de 2024

Joaquim Antônio de Moura

TC-NS-14 - Analista de Controle Externo

Matrícula: 03218-0

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3691820