



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

-- pág. 01/02 --

PROCESSO TC - 10.752/99

CONSULTA do então Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Piranhas - CISAP, sobre prestação de contas dos Consórcios de Saúde. Arquivamento.

PARECER PN-TC - 13 /2007

1. RELATÓRIO

- 1.01. O então Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Piranhas - CISAP, Sr. IVANDRO CARTAXO BRAGA, encaminhou expediente ao Tribunal, datado de 14 de setembro de 1999, que constituiu o PROCESSO TC- 10.752/99, indagando a respeito da prestação de contas dos Consórcios de Saúde.
- 1.02. A Chefe do DECADA, à época, Sra. Maria Honorina Brandão de Mendonça em relatório datado de 17 de julho de 2000, observou que, quanto à prestação de contas a exigência é constitucional, art. 70, Parágrafo Único da Constituição Federal.
- 1.03. O Presidente do Tribunal, à época, Conselheiro Gleryston Holanda de Lucena, encaminhou os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal que, em Parecer nº 0839/00, datado de 22 de agosto de 2000, assim se manifestou: pelo conhecimento da consulta em discepção, e, no mérito, pela orientação ao consulente no sentido de que, por força de expressa dicção constitucional estabelecendo indeclinável obrigação de prestar contas por parte de pessoa física ou jurídica que venha a gerir recursos públicos e sopesado o princípio da publicidade, devem os consórcios intermunicipais de saúde, no atinente ao controle externo, prestar contas da gestão dos repasses feitos aos cofres dos consorciados, sem prejuízo do processo autônomo de prestação de contas do respectivo Fundo Municipal de Saúde, conforme determina a Resolução TC nº 07/97.
- 1.02. O então Conselheiro Juarez Farias, Relator da matéria, em 24 de agosto de 2000, solicitou posicionamento do Sr. José Lusmá Felipe dos Santos, tendo o mesmo assinado despacho (fl. 39v), datado de 15 de janeiro de 2007 nos seguintes termos: Sugerimos o arquivamento do presente processo, tendo em vista a caducidade da matéria questionada.
- 1.03. Embora o despacho encaminhando os autos ao Gabinete esteja datado de 15 de janeiro de 2007, só chegaram ao Gabinete do atual Relator em 17 de dezembro de 2007.
- 1.04. O processo foi agendado extraordinariamente para esta sessão e dispensadas notificações.
- 1.05. É o relatório.

2. VOTO DO RELATOR

O Relator, verificando o lapso temporal de 08 (oito) anos, a contar da formalização do processo, vota pelo arquivamento dos autos, tendo em vista a caducidade do mesmo.

Handwritten signatures and initials of the Relator and other officials.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

-- pág. 02/02 --

3. PARECER DO TRIBUNAL

Vistos relatos e discutidos os autos do Processo TC-10.752/99, os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na Sessão Plenária realizada nesta data, RESOLVEM arquivar o presente processo, tendo em vista a caducidade do mesmo.

*Publique-se, intime-se e registre-se.
Sala das Sessões do TCE-Pb - Plenário Ministro João Agripino
João Pessoa, 19 de dezembro de 2007.*

[Handwritten Signature]

Conselheiro Arnébio Alves Viana - Presidente

[Handwritten Signature]

Conselheiro ~~Manoel~~ Manoel Diniz - Relator

[Handwritten Signature]

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

[Handwritten Signature]

Conselheiro José Marques Mariz

[Handwritten Signature]

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

[Handwritten Signature]

Ana Teresa Nóbrega
Procuradora Geral em exercício do
Ministério Público junto ao TCE-Pb



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Parecer n°: 0839/00

Processo TC n°: 10752/99

Natureza: Consulta

Interessado: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, SUPRINDO A ILEGITIMIDADE DO SENHOR IVANDRO CARTAXO BRAGA (SECRETÁRIO EXECUTIVO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ALTO DO PIRANHAS - CISAP)

PARECER

MUNICÍPIOS. CONSÓRCIO REGIONAL DE SAÚDE. PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TRIBUNAL DE CONTAS. INDECLINABILIDADE. USO DE RECURSOS PÚBLICOS. ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 71, III DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REGIME DE CONTABILIDADE PÚBLICA. LEI 4.320/64. FUNDOS. RESOLUÇÃO NORMATIVA 07/97.

Devem os Municípios consorciados prestar contas ao Tribunal de Contas do uso dos recursos remanejados pelos respectivos fundos de saúde, por tratar-se de instrumento administrativo que, mesmo desprovido de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, movimentar recursos públicos e visa a atender um fim público.

Ademais, aplica-se o regime da contabilidade pública – Lei 4.320/64, por força de a transferência de recursos não se dar diretamente de consorciado a consorciado, mas de fundo municipal de saúde a fundo municipal de saúde, razão por que igualmente se faz necessário cada FMS enviar prestação de contas a este Tribunal (Resolução TC n.º 07/97).

I - DA PRELIMINAR DE CONHECIMENTO

Preliminarmente, e nos termos regimentais (inc. XXXVI do art. 5.º), frise-se a incompetência do Secretário Executivo do CISAP para formular consultas a esta Corte.

Entretanto, tendo a Presidência desta Corte de Contas suprido referida ilegitimidade, através de regular despacho de fls. 03, bem como sopesando-se o inarredável interesse público de que se reveste a presente consulta, considere-se afastada a preliminar de falta de legitimidade do consulente e, conseqüentemente, atendidos os requisitos subjetivos pertinentes.

II - DO RELATÓRIO

Cuida-se de processo de consulta em que se perquire acerca da obrigatoriedade e forma de prestação de contas por parte de Consórcio Intermunicipal de Saúde (fls. 02).

Ofício oriundo do *Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal de Saúde Pública do Brejo Paraibano*, potencial interessado na matéria aqui discutida, acompanhado de documentos ilustrativos, às fls. 05-29.

Pronunciamento técnico da lavra do ACP Geraldo Rawlison Gomes, às fls. 31-32, alvitando a indeclinabilidade da prestação de contas por parte de quem quer que gerencie recursos públicos, inclusive por dicção da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III - DO MÉRITO

Albergamos a posição do órgão de instrução.

Outrossim, entendemos pertinente tecer considerações acerca do assunto, até para fins de suscitar o debate acerca da forma de prestação de contas da gestão de recursos públicos por sociedade civil sem fins lucrativos – haja vista os consórcios intermunicipais de saúde na Paraíba estarem todos constituídos sob essa forma.

Esta Egrégia Corte de Contas manifestou-se acerca da formação de consórcios intermunicipais de saúde em 1999, nos autos do Processo TC n.º 2573/99, através do Parecer sobre consulta enviada pelo Prefeito de Boa Ventura de n.º 21/99, publicado no D.O.E. de 08/06/99, que acolheu o Parecer Ministerial de n.º 349/99.

Naquela ocasião, recomendou-se todo o *iter* a ser percorrido pelos Municípios interessados em conjugar esforços materiais e otimizar o atendimento aos usuários do SUS por meio da constituição de um consórcio, figura jurídica prevista em tema de lei complementar dispondo sobre a organização de funcionamento dos serviços de saúde no país, mais precisamente no artigo 10 da **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, in verbis:**

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

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

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

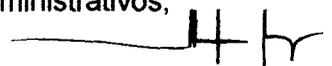
Apenas para lembrar, direção única significa, nos termos do **inciso I do artigo 198 da vigente Constituição da República**, descentralizar as ações (em relação à União), mas colocá-las sob a gestão da respectiva Secretaria (Estadual/Municipal) da Saúde ou órgão equivalente.

Relevante, também, frisar a recepção do instrumento de **consórcio** pela Constituição Federal, sepultando o debate sobre a real previsão legal/existência jurídica ou mesmo incitando mudanças na pífia abordagem doutrinária acerca deles, quando da promulgação da **Emenda n.º 19, de 04/06/98**, que modificou, por completo, a redação do **artigo 241** da Carta Magna:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de leis 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.”

Sobreditas leis (chamo atenção do plural por força da autonomia de legiferação de cada ente federado) não foram baixadas no âmbito de quaisquer das pessoas públicas de direito interno até o momento.

Assim, até o efetivo disciplinamento legal, respectivamente pelo Estado e pelos Municípios paraibanos que já disponham ou venham a constituir consórcios administrativos,



parece-me, por uma banda, precipitado baixar normas técnicas *interna corporis* tratando da matéria (sobretudo no atinente à forma de funcionamento), mas, por outra, perfeitamente legal e legítimo pugnar pela necessidade de essas entidades prestarem contas não só ao Tribunal de Contas, como também aos Fundos de Saúde, aos Municípios consorciados, aos Conselhos Estadual e Municipal da Saúde e às comunidades locais (aí representadas pelas respectivas Câmaras Municipais).

Vejamos a razão por que defendo a obrigatoriedade de esses consórcios municipais da saúde, bem assim quaisquer outros instrumentos congêneres de associação entre pessoas jurídicas de direito público interno que promovam *ações/gestão de recursos públicos*, prestarem contas a quem de direito:

A Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispondo sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde alude aos consórcios intermunicipais, no § 3.º do artigo 3.º:

“(Os recursos referidos no inciso IV do art. 2.º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei n.º 8.080/90, de 19 de setembro de 1990.)”

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

Apreende-se, então, que os Municípios consorciados, no respeitante às ações e serviços de saúde, remanejaram entre si parcelas dos recursos do Fundo Nacional de Saúde (inc. IV do art. 2.º da Lei 8.142/90¹).

Oportuno transcrever o comentário de *Sebastião Rios Júnior*, professor aposentado da UFMG, colhido na IOB de maio de 1999, pp. 5-9, *in verbis*:

*“Os consórcios têm surgido no setor público como associações civis de direito privado. Essa forma jurídica revigora a situação de *contradictio in terminis* apresentada pelas fundações criadas e mantidas pelo poder público, cuja submissão ao direito privado foi abolida pela atual Constituição. Apesar de aparente independência, os consórcios devem obrigar-se, de qualquer forma, aos princípios da moralidade pública.”*

Decorrência lógica da submissão ao princípio da *moralidade pública* é a transparência de ações, a qual, por sua vez, deságua na indeclinabilidade de prestar contas que encerra toda a conduta administrativa e está umbilicalmente associada ao conceito de “bom administrador”.

A publicidade da gestão dos serviços de saúde sob a responsabilidade do consórcio vai ao encontro do recomendado em sede da Consulta n.º 2573/99, já aludida no início, ao abordar-se a regulamentação pormenorizada das metas a serem perseguidas pelo consórcio, a expedição de minutas-padrão de atendimento para cada um dos municípios consorciados a partir dos resultados finais, a confrontação do planejado com o efetivamente obtido, o (re)direcionamento das metas para índices de melhoria geral da saúde pública da região do consórcio, bem assim:

- a) Cadastramento progressivo dos usuários dos serviços, para melhor controle do aspecto da regionalização de serviços;
- b) Contabilização de todas as despesas (nos moldes da contabilidade pública);
- c) Correta gestão do consórcio, a fim de se evitar a confusão com contrato de prestação de serviços: não se poderia negociar serviços com particulares com o fito de mascarar o desmantelamento da prestação dos serviços para aquinhoar cooperativas ou pessoal da área médica (vide artigo 199, § 2.º da CR/88);
- d) Criação de mecanismos aptos ao exercício da supervisão e fiscalização da qualidade dos serviços oferecidos;
- e) Obediência ao princípio da universalidade de atendimento, não o restringindo às emergências ou privilegiando usuários de uma localidade em detrimento de outros;
- f) Obediência aos prazos de vigência do consórcio;

¹ (Os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) serão alocados como):

IV – cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

g) Observância de princípios da Lei de licitações, sempre que se precisar adquirir bens, obras e serviços correlatos à manutenção do consórcio, evitando-se, principalmente, o fracionamento de despesas;

h) Realização de pagamentos rigorosamente em dia (não os antecipando ou pós-datando);

i) Se fosse o caso, a cessão, por intermédio do instituto da permissão de uso, de equipamentos e outros bens que se fizerem indispensáveis à oferta de determinado tipo de serviço.

Aproveitamos o ensejo, portanto, para repisar as recomendações supraenumeradas, inclusive por intermédio de Ofício expedido a todos os representantes legais dos consórcios de saúde existentes na Paraíba.

Partindo do pressuposto de que os consórcios atualmente em funcionamento no nosso Estado estejam constituídos de forma correta, sobretudo no concernente ao Estatuto elaborado com base nos modelos sugeridos pelo Ministério da Saúde, adentremos a questão da prestação de contas *de per sí*.

Conforme já explicitado pela Instrução, inarredável se mostra a obrigação de prestar contas, a teor do **parágrafo único do artigo 70 da Constituição Cidadã**:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens, valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Há, também, o **inciso VI do artigo 71**, estabelecendo a competência do Tribunal de Contas para fiscalizar recursos repassados mediante convênio ou instrumentos congêneres:

“fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.”

Assim sendo, a despeito de o consórcio, em princípio, e não necessariamente deter personalidade jurídica (a menos que se crie uma sociedade civil, o agrupamento de Municípios pode funcionar tão-somente sob a direção de um Município-líder², geralmente aquele tido como sede do maior número de serviços a serem potencializados à população regional), pelo fato de se tratar de acordo/pacto congregador de pessoas públicas apenas, desempenhando funções típicas, com o fito de atender a interesse público (prestação de serviços na área da saúde), as normas aplicáveis são as de direito público, dentre as quais se insere a prestação de contas ao Tribunal de Contas ou órgão equivalente, cf. alentado parecer de *Ubiratan Laranjeiras Barros*³, assessor jurídico da Secretaria da Saúde de Betim-MG:

*“A celebração de consórcios é função estritamente administrativa, comportada na órbita de competências do Executivo porquanto visam à realização de tarefas a ele reservadas. E por isso o controle externo deve vir **a posteriori**, na forma prevista na Constituição.*

Esse controle, a cargo do Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, tem sistemática disciplinada na Constituição Federal, e que não é prévio, mas posterior à sua

² O TCMG, em resposta à **consulta n.º 611.397**, publicada na Revista do Tribunal, pp. 239-250, v. 35, n. 2, abr./jun. 2000, assim decidiu:

“Embora a celebração de consórcio intermunicipal deva ser vista como um natural desdobramento do princípio constitucional da autonomia municipal, é bom não se esquecer que, apesar de aparentar, eles não ostentam autonomia administrativa, financeira e orçamentária.

Assim, a fonte e a gestão de recursos, a movimentação de material e de pessoal, bem como o controle do patrimônio, ficarão sob a responsabilidade dos consorciados que, caso não optem por uma administração conjunta, poderão eleger um município líder para cuidar dessas ações essenciais ao funcionamento do consórcio administrativo intermunicipal formalizado.”

³ In: Consórcio Administrativo Intermunicipal, íntegra de palestra proferida no Curso de Parcerias promovidos pela Escola Superior de Direito Municipal e Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre-RS, *apud* Boletim de Direito Municipal da Editora NDJ, Agosto de 1999, pp. 427-436.

prática, ou concomitante, durante a atuação administrativa, na lição da Professora Di Pietro. É aquela sistemática do art. 71, especialmente os incs. II, IV e VI, com idêntica disciplina nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas (art. 31 e 75 da CF).

Tem também, como forma de controle externo, o disposto no art. 49, X, com igual tratamento nas demais esferas federativas, que possibilita a fiscalização e controle direto pelos Legislativos sobre os atos do Executivo

..... (omissis)

Alega-se maior versatilidade, flexibilidade. Maior liberdade de atuação. Entretanto, não estão desobrigados da observância do dever de prestar contas ao Tribunal de Contas, do dever de licitar e, segundo o Pleno da Corte de Contas mineira, da adoção da contabilidade público e do concurso público. É que os recursos movimentados por essas entidades são totalmente, ou em sua maioria, públicos. Além de exercerem atividades próprias do Estado e terem vida a partir dele. "

Idêntico posicionamento assume Sebastião Rios Júnior⁴, quando, ao abordar a falta de autonomia orçamentária, financeira e patrimonial do consórcio, pois cuida-se de mera forma de remanejamento de recursos de fundo a fundo, assevera a aplicação do regime da Contabilidade Pública:

"A permissão legal para constituição ou formalização do consórcio não lhe confere autonomia orçamentária, financeira e patrimonial no contexto político.

Nesse particular, o remanejamento das parcelas de recursos financeiros a que se refere o art. 3.º, § 3.º, da Lei 8.142/90 só pode ocorrer entre os fundos municipais de saúde, apesar de se destinarem aos consórcios. Afinal, são os fundos os beneficiários dos recursos, ex-vi do art. 33 da Lei n.º 8.080/90. O regime a ser aplicado está previsto no art. 6.º, § 1.º, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, em que um fundo opera a transferência pela classificação de despesa 3.2.2.3 ou 4.3.2.3 – Transferências a Municípios e o fundo líder do consórcio passa a correspondê-la pela classificação de receita 1.7.2.3 ou 2.4.2.3 – Transferências dos Municípios.

Na medida em que surgem os consórcios, a abertura de créditos adicionais passa a ser exigida. Não podem ser abertos em favor dos consórcios. A lei autorizará a abertura no orçamento dos fundos, para aplicação nos objetivos dos consórcios.

Por outro lado, o controle patrimonial e a movimentação de materiais devem ser alvo de cuidados especiais. Como esses elementos provêm de fontes de recursos diversas, deve ser resguardado o interesse dos partícipes dos consórcios. Também devem ser criadas condições para a eficácia do controle interno e externo, em especial da fiscalização social, que se estende a todo e qualquer meio de aplicação dos recursos da saúde."

Dessarte, por força da natureza do consórcio, que nada mais é que uma espécie de "convênio" entre entes públicos de mesmo nível e espécie por prazo indeterminado, objetivando a potencialização de atendimento na área da saúde por meio da soma de **recursos materiais, técnicos, financeiros e humanos** detidos individualmente por cada consorciado, até por dicção da Lei 8.666/93 (mormente os **artigos 113 e 116, § 3.º**), deve ser encaminhada prestação de contas a este Tribunal.

De capital importância, por conseguinte, a cobrança do envio da prestação de contas por cada Fundo Municipal de Saúde dos consorciados, com espeque na Resolução Normativa 07/97, que disciplina a prestação de contas da Administração Indireta).

A pergunta que assoma agora é: *"Além da Corte de Contas, a quem mais deve o consórcio prestar contas?"*

A várias pessoas.

Primeiro, a todos os consorciados, através de cada representante, como o faria qualquer pessoa física ou jurídica movimentando recurso alheio, na forma prevista no Estatuto de Constituição da Sociedade Civil.

⁴ Op. cit. p. 9.

Se inexistir a previsão, mister reformular o instrumento de constituição, através da Assembleia Especial, com o quórum qualificado, sem prejuízo da baixa de legislação especificamente disciplinando a matéria no âmbito de cada Município consorciado.

Segundo, aos respectivos Conselhos Municipais de Saúde, bem assim ao Conselho Estadual de Saúde, órgãos competentes para a fiscalização e acompanhamento do desenvolvimento das ações e serviços de saúde e movimentação de recursos repassados, para fins de exercício do chamado Controle Social, sobre o qual se lastreia a descentralização do SUS (Leis 8.080/90 e 8.142/90), porquanto as transferências se operam, por lei, de fundo a fundo.

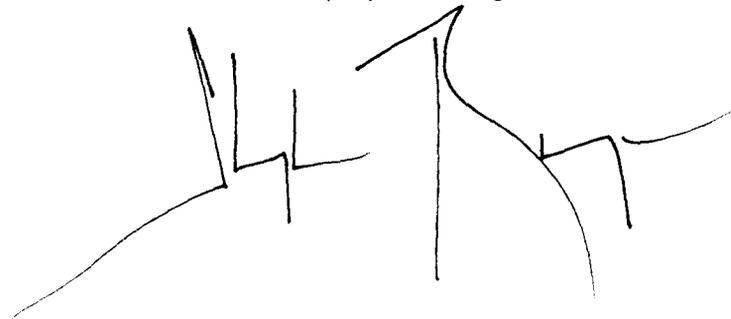
Terceiro, às respectivas Câmaras Municipais, não por força da prévia autorização legislativa advogada por alguns – já sepultada pelo Supremo Tribunal Federal, que vislumbrou quebra de independência dos Poderes – mas pela competência fiscalizadora por aquela Casa Legislativa exercida (**caput do artigo 31 da CR/88**).

No mais, reportamo-nos ao pronunciamento do ACP Geraldo Rawlison Gomes.

IV - DA CONCLUSÃO

EX POSITIS, opina esta representante do Ministério Público Especial *em preliminar*, pelo conhecimento da consulta em disceptação, e, *no mérito*, pela orientação ao consulente no sentido de que, por força de expressa dicção constitucional estabelecendo indeclinável obrigação de prestar contas por parte de pessoa física ou jurídica que venha a gerir recursos públicos e sopesado o princípio da publicidade, **devem os consórcios intermunicipais de saúde, no atinente ao controle externo, prestar contas da gestão dos repasses feitos dos cofres dos consorciados, sem prejuízo do processo autônomo de prestação de contas do respectivo Fundo Municipal de Saúde, cf. determina a Resolução TC n.º 07/97.**

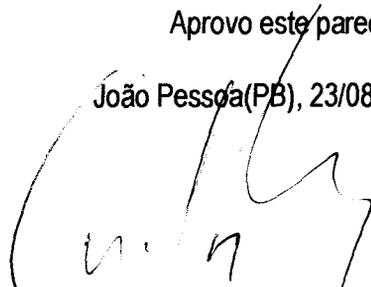
João Pessoa(PB), 22 de agosto de 2000



SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ
Procuradora do Ministério Público junto ao TCE-PB

Aprovo este parecer.

João Pessoa(PB), 23/08/00



CARLOS MARTINS LEITE
Procurador-Geral