

CONSÓRCIOS PÚBLICOS

— O QUE SÃO? —



O QUE SÃO CONSÓRCIOS PÚBLICOS?

Regulamentados pela Lei 11.107/2005, o consórcio público é considerado uma modalidade de pessoa jurídica. Pode ser definido como uma associação formada exclusivamente por entes da federação para estabelecer a relação de cooperação entre si.

A regulamentação dos consórcios representa uma grande inovação na administração pública. Tem como objetivo a realização de atividades apoiadas por interesses comuns e o aprimoramento da capacidade técnico-administrativa dos municípios consorciados, estabelecendo relações que fomentam o desenvolvimento regional, a descentralização de investimentos e o fortalecimento institucional, humano, técnico e financeiro desses entes.

De acordo com a lei, é um “instrumento de progresso social que se destina a propiciar o acesso ao consumo de bens e serviços, constituído por administradoras de consórcio e grupos de consórcio” (Art.1º), regulamentado também pelo Decreto Federal nº 6.017/2005 onde “o mandato do dirigente cessa quando este já não é mais prefeito do município que representa no consórcio” (TCE/SP, 2012). Esta prática de gestão intergovernamental possui também a aplicabilidade de atuar no desenvolvimento da região de forma transfronteiriça.





Existem três modalidades:

Conforme a Lei dos Consórcios Públicos, estes são classificados entre: consórcio administrativo, que é regido pelo direito privado; consórcio público de direito privado; e consórcio público de direito público. Este último segue o mesmo regime jurídico das autarquias, sendo considerado parte da administração pública indireta e submetido à fiscalização e regulamentação dos Tribunais de Contas.

- **Consórcio administrativo** – contrato formado entre associações civis regidas pelo direito privado.
- **Consórcio público de direito público** – assume a forma de associação pública e integra a administração indireta das entidades que compõem o consórcio, adquire personalidade jurídica em vigência da lei de ratificação dos protocolos de intenções.
- **Consórcio público de direito privado** – associação regida pelas leis do direito civil. Adquire personalidade jurídica com inscrição em registro civil de pessoa jurídica e deve obedecer a algumas regras do direito público como: realização de licitações, celebração de contrato administrativo, admissão de pessoal e prestação de contas.





A diferença entre consórcios públicos e convênios está na personalidade jurídica. Podem ser formados por entes federados da mesma espécie ou diferentes, como entre União, Estado e municípios, somente Estado e municípios ou entre municípios, entretanto nunca entre municípios de Estados diferentes.

É constituído por meio de contrato entre as partes e sua celebração seguirá o protocolo de intenções, que norteará as regras para a formação jurídica do consórcio, em que depositará a finalidade, prazos de vigência, a sede do consórcio, as partes, os administradores do consórcio e as regras.

Esse protocolo será ratificado por meio de lei por todos os entes envolvidos.





Os consórcios para garantir sua eficiência operacional desfrutam de alguns benefícios a saber:

- Os consórcios são contratados, sem licitação, por entidades governamentais, desde que firmados contratos de programa (art. 24, XXVI da sobredita lei).
- Possibilidade de receber ajuda financeira de entidades governamentais não consorciadas (auxílios, subvenções, contribuições).
- Regido pelo direito público, o consórcio pode promover desapropriações segundo declaração de utilidade realizada pelo poder público.
- Arrecadar tarifas pela prestação de serviços.
- Outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços.

No caso, deve o consórcio atentar-se para as cautelas ditadas no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (estimativa trienal de impacto orçamentário-financeiro; declaração de compatibilidade com as leis orçamentárias dos consorciados).

Clique para efetuar o download do
e-book sobre Responsabilidade Fiscal

COOPERAÇÃO REGIONAL – OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL REGIONAL

Num contexto em que muitos municípios apresentam dificuldade institucional e falta de capacidade financeira e técnica para prestar serviços públicos, realizar obras e promover seu ordenamento local, a constituição de consórcios intermunicipais se mostra uma importante ferramenta pública de cooperação e associação. É a oportunidade para essas cidades implementarem políticas públicas para resolução de problemas de interesse comum e se fortalecerem institucionalmente para a execução das despesas públicas.

Muitos municípios do Estado de São Paulo têm baixa capacidade institucional e financeira, e dificuldade de execução de serviços e políticas públicas em sua localidade, demandando a cooperação e parceria entre associados que, por vezes, se encontram no mesmo contexto de deficiência municipal.

O estabelecimento dessas relações, por meio de consórcios, viabiliza uma articulação regional que proporciona a ampliação da execução de políticas, da disponibilidade de recursos e da capacidade administrativa dos envolvidos, permitindo a melhoria de seus serviços públicos e o desenvolvimento social e econômico regional de forma conjunta.

PROCESSOS DE COMPRAS POR MEIO DE CONSÓRCIOS

O consórcio é autônomo em relação aos participantes e tem patrimônio próprio, que pode ser constituído por meio de recursos repassados, em contrato de rateio, pelos entes consorciados, ou por meio da contratação do consórcio pelos entes para o fornecimento de bens e serviços.

O uso de recursos públicos dos consórcios para compras ocorre por meio de **licitações compartilhadas**, em que as compras são feitas para vários municípios em um único processo de contratação, tendo como objetivo a gestão responsável das licitações e geração de economia, tanto em termos financeiros quanto humano e técnico.

Desse modo, a ferramenta de compras públicas por meio de consórcios é um importante instrumento para trazer desenvolvimento para a região e proporcionar ganhos de eficiência na execução das despesas públicas entre os municípios. No entanto, é necessário ter certas cautelas e obrigações para garantir a legalidade do processo.





(Lei 8.666/93) Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato.

CONTRATO DE RATEIO E SUSTENTABILIDADE DO CONSÓRCIO

De acordo com o art 2º da Lei 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, é permitido aos consórcios receber auxílios de outras entidades do governo, ser contratado pela administração direta e indireta dos entes consorciados e permitir a realização de obras ou serviços públicos, observando as disposições legais em vigor e o contrato de consórcio público. Para a execução dessas despesas, é necessário que o consórcio obtenha receitas financeiras por meio de seus entes, podendo ser repassado de duas formas:

- Pelo contrato de rateio (regulamentado pelo art 8º da Lei 11.107/2005)

Segundo a lei, os municípios envolvidos somente entregarão dinheiro ao consórcio depois de firmado o contrato de rateio, exceto para as ações contempladas no plano plurianual dos participantes ou as que geram tarifas:

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.

§ 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 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.

- Por meio da contratação do consórcio pelos municípios consorciados para o fornecimento e aquisição de bens e serviços.

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:

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE BENS E SERVIÇOS POR MEIO DE CONSÓRCIOS

Para o cumprimento de seus objetivos e execução das necessidades comuns demandadas pelos entes integrantes nos termos do contrato de consórcio de direito público, o Art. 17 da Lei Federal 11.107/2005 trouxe complementações às provisões legais para a regulamentação da aquisição de bens e serviços realizada por meio de consórcios, implementando importantes alterações na Lei 8.666/1993 que institui normas para licitações e contratos da administração pública.



São elas:

- Inclusão do §8º no art. 23 que aumenta os limites de contratação

(Lei 8.666/93) Art. 23 As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I – para obras e serviços de engenharia:

- a. convite – até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b. tomada de preços – até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c. concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a. convite – até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b. tomada de preços – até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c. concorrência – acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.

* Entidades com menos de 3 (três) consorciados: aumentam-se, em dobro, os limites licitatórios para Convite, Tomada de Preços e Concorrência; entidades com mais de 3 (três) participantes: triplicam-se aludidas barreiras (ex: a Concorrência para obras só acontece para cifras maiores que R\$ 4,5 milhões), segundo Art. 23, § 8º da Lei nº 8.666/93 e art. 24, I e II da Lei nº 8.666, de 1993.



- Inclusão do inciso XXVI no art. 24 que aumenta o limite de dispensa de licitação para 20%.

(Lei 8.666/93) Art. 24. É dispensável a licitação:

I – para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

XXVI – na celebração de contrato de programa 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.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas. (NR)

CONTROLE DOS ATOS DE DESPESA

Além das disposições legais de como estes recursos podem ser recebidos, deve-se também ter cuidado na utilização e execução deles. De acordo com o Art. 9º da Lei 11.107/2005, compete ao consórcio a responsabilização por toda a parte jurídica e legal dos contratos realizados e pela demonstração da legalidade e regularidade dos atos administrativos, da despesa e de sua execução, sendo este sujeito à fiscalização pelo Tribunal de Contas responsáveis. Dessa forma, a gestão responsável deve observar rigorosamente as normas a fim de evitar futuras sanções e penalidades.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PELOS ENTES MUNICIPAIS

Para a concretização de um desenvolvimento regional e dos objetivos e políticas públicas de interesse comum firmados, é fundamental que haja planejamento adequado e com programações de médio e longo prazo entre seus envolvidos.

Além disso, é importante buscar a construção de uma coordenação forte entre os municípios e prévia definição das demandas de acordo com a realidade e necessidade de cada um, para poder prever determinadas contribuições financeiras necessárias para realização dos objetivos previstos no contrato de consórcio.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento em que são apresentadas todas as previsões de despesas, bem como as possíveis receitas que permitirão esses gastos, sendo um importante meio de planejamento financeiro para os entes consorciados.

Como visto anteriormente, os municípios somente entregam recursos ao consórcio público por meio do contrato de rateio, e este deve ser formalizado em cada exercício financeiro e ser firmado anualmente de acordo com os recursos e despesas previstos e constantes na Lei Orçamentária Anual de cada participante. Portanto, o exercício do planejamento coordenado entre os entes se torna parte essencial para a virtuosidade do consórcio.

ENTENDENDO ART 48 – PARÁGRAFO III LEI 123/2006 (LIMITES DE COMPRAS PÚBLICAS LOCAIS)

De acordo com o art. 5 da Constituição brasileira, é preciso tratar os desiguais de maneira desigual a fim de manter uma igualdade proporcional. O art. 48 da Lei da Micro e Pequena empresa (Lei 123/2006) e Decreto Nº 8.538 tratam da previsão do favorecimento aos pequenos negócios localizados regionalmente até o limite de 10% do melhor preço válido, e representam um recurso valioso para o fortalecimento das economias locais e retomada do equilíbrio econômico dos municípios, desde que utilizados de forma adequada e conforme as regulamentações legais.

É importante ressaltar que estes benefícios não se aplicam nos casos em que:

- Não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados com MPE, sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.
- Quando o tratamento diferenciado e simplificado não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.
- A licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, excetuando-se as dispensas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de MPE, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 487.





(Lei 123/2006) Art 48 – Parágrafo III

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Decreto N° 8.538/2015

Art. 2º Para a ampliação da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, os órgãos ou as entidades contratantes deverão, sempre que possível:

I – Instituir cadastro próprio, de acesso livre, ou adequar os eventuais cadastros existentes, para identificar as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente, juntamente com suas linhas de fornecimento, de modo a possibilitar a notificação das licitações e facilitar a formação de parcerias e as subcontratações;

DESENVOLVIMENTO REGIONAL POR MEIO DAS COMPRAS INTERMUNICIPAIS

Como vimos, a gestão municipal por meio de consórcios detém diversas vantagens. Conhecer suas atribuições e aplicá-las em seu dia a dia garantirá uma gestão responsável, sustentável e auxiliará na promoção do desenvolvimento local / regional. Contudo, para a efetividade de seus resultados, seguem algumas orientações para uma boa gestão cooperada:

- elaboração de planejamento e identificação precisa da necessidade comum, pelos entes consorciados;
- comprovação de vantagem da medida para todos os que pretenderem tomar parte no certame conjunto;
- previsão no Protocolo de Intenções e Contrato de Consórcio Público para realização de licitação compartilhada, nos termos do artigo 3º, inciso XV, da Lei de Consórcios Públicos;
- submissão dos envolvidos ao mesmo conjunto de normas que disciplinam os processos de contratação pública;
- previsão no edital de licitação de que o setor licitante é mero órgão gerenciador do certame e que os contratos administrativos serão celebrados pelos consorciados, devidamente relacionados no edital.





Ainda para garantir a legalidade destes processos de licitação compartilhada, é importante se atentar à observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública no que diz respeito à boa gestão dos recursos e responsabilidade fiscal.

Entretanto, para possibilitar o desenvolvimento econômico e social regional devemos lembrar que as micro e pequenas empresas são o combustível da economia brasileira, da geração de emprego e renda no País e constituem a maioria das empresas em um município. Entender a economia local, perceber a realidade regional, possibilitará o desenvolvimento e poderá servir de norteador no planejamento cooperado. Uma vez que o consórcio realize essa relação de apoio, fortalecerá os negócios da sua região.

Com a promulgação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, deu-se início a um novo tempo em que milhões de donos de pequenos empreendimentos, que fazem da perseverança e do otimismo o combustível para impulsionar suas atividades, passaram a contar com tratamento jurídico diferenciado e simplificado instituídos legalmente. Sabemos que em tempos de crise ou pós-guerras diversos países encontraram no poder de compra dos governos a saída para o reequilíbrio econômico, nesse sentido os consórcios são fortes e grandes aliados.





Conforme estabelecido “Capítulo V” da Lei Geral, do acesso a mercados, aplicam-se os benefícios específicos para os pequenos negócios nas licitações da administração direta e indireta nas esferas federal, estadual e municipal, tais como:

- A obrigatoriedade da aplicação de exclusividade para as empresas de pequeno porte em contratação de itens com valor de até R\$ 80 mil, sem a exigência de regulamentação por Estados e municípios.
- Autorização dos órgãos governamentais a pagarem até 10% acima do melhor preço válido por produtos e serviços oferecidos por empresas sediadas locais ou regionalmente.
- Nos certames de bens de natureza divisível, a aplicação obrigatória dos lotes de até 25% exclusivos para as empresas de pequeno porte.

Tudo isso depende da sua atitude como administrador público ao planejar suas compras e elaborar seu edital, inclusive planejando que a compra seja entregue em lotes.

Essas e outras dicas você poderá adquirir nos
nossos canais: **comprasgovernamentais@sebraesp.com.br**;
canal **Fala Prefeito@** ou nos nossos **escritórios regionais**.

2020 © Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
de São Paulo – SEBRAE-SP
Todos os direitos reservados

A reprodução não autorizada desta publicação,
no todo ou em parte, constitui violação dos direitos
autorais (Lei nº 9.610)

Presidente do Conselho Deliberativo

Tirso de Salles Meirelles

Diretor-Superintendente

Wilson Martins Poit

Diretor Técnico

Ivan Hussni

Diretor de Administração e Finanças

Guilherme Campos Júnior

Unidade Políticas Públicas e Relações Institucionais

Gerente: Beatriz Gusmão Sanches Pereira

Equipe técnica

Camila Patricio

Fabiola do Prado Molan

Manuela Correia Botelho Colombo

Sandy Xavier Cabral

Unidade Marketing e Comunicação

Gerente: Mariana Ribas

Apoio Técnico

Douglas da Rocha Yoshida

Roberto Capisano Filho

Versão: jun. 2020

Referências

ARAÚJO ROCHA, Floriano; RICARDO WITTMANN, Cristian.
Compras compartilhadas em Consórcios Públicos: Um
estudo de Caso sobre o processo licitatório de medicamentos
do CM Metropolitano Granpal. Rio Grande do Sul, 2017.
Disponível em: <http://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/1832/1/Floriano%20Araujo%20Rocha.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasília). *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11107-6-abril-2005-536328-veto-26841-pl.html>. Acesso em: 4 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasília). *Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008*. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=818630. Acesso em: 4 jun. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (São Paulo). *Manual básico*: O tribunal e as entidades municipais da administração indireta. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/o-tribunal-e-as-entidades-municipais-da-administracao-indireta-dez-2012.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2020.



Clique e obtenha
mais informações



A força do empreendedor brasileiro

0800 570 0800 / www.sebraesp.com.br