

ORIENTAÇÃO TÉCNICA CGE Nº 02/2025

1. INTRODUÇÃO

A Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA) encaminhou a esta Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), pelo Ofício nº 000240/2025/SESA/ASCIT, solicitação de consulta técnica sobre a adequação e uso do sistema e-Parcerias para a operacionalização de convênios de transferência de recursos, considerando o pagamento mediante produção, conforme dispõem portarias oriundas do Ministério da Saúde do Programa Mais Acesso a Especialistas (PMAE).

2. DO ESCOPO DA PRESENTE ORIENTAÇÃO TÉCNICA

O inciso XIII do art. 2º da Lei Estadual nº 309/2023, dispõe que cabe à CGE prestar orientação técnica e normativa aos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual em matérias relacionadas ao Sistema de Controle Interno. Tais orientações, conforme estabelece o §9º do art. 14 da referida lei, têm natureza eminentemente técnica, cabendo à Procuradoria Geral do Estado - PGE as orientações de natureza jurídica.

Nesse sentido, a presente orientação técnica, além de não tratar de divergências jurídicas, limita-se à demanda solicitada e não adentra em questões de conveniência e oportunidade, afetas à gestão dos órgãos e entidades.

3. DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AOS CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS

No Estado do Ceará, a celebração de convênios e parcerias é regulamentada pela Lei Complementar nº 119/2012 e suas alterações, que estabelecem diretrizes para a formalização desses instrumentos entre o poder público e outras entidades. A legislação estadual define o concedente como o responsável pela transferência dos recursos e o conveniente como aquele que os recebe e executa o objeto pactuado, observando as exigências normativas e os princípios da administração pública. O Decreto Estadual nº 32.811/2018 complementa essa regulamentação ao detalhar os procedimentos necessários para a formalização, execução e prestação de contas dos convênios, reforçando a necessidade de transparência, controle e eficiência na gestão dos recursos transferidos.

No que se refere aos consórcios públicos, que desempenham papel relevante na execução de políticas públicas no Ceará, sua constituição e funcionamento são disciplinados pela legislação federal, especialmente a Lei nº 11.107/2005 e seu regulamento, o Decreto nº 6.017/2007. Esses dispositivos estabelecem que os consórcios públicos podem assumir personalidade jurídica de direito público, conferindo-lhes autonomia administrativa e financeira, além da possibilidade de firmar convênios com o Estado para a realização de atividades de interesse comum, como prevê o Decreto Federal nº 6.017/2007 e a Lei Federal nº 11.107/2005:

Decreto Federal nº 6.017/2007:

Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;

Lei Federal nº 11.107/2005:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

[...]

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

Os entes que pretendem participar de Consórcios Públicos devem firmar protocolo de intenção, o qual deve ser ratificado por meio de leis pelos Entes celebrantes. Em relação aos consórcios públicos em saúde no Ceará, algumas leis ratificaram os protocolos de intenção, a exemplo da lei Estadual nº 14.457/2009.

No âmbito estadual, os consórcios são reconhecidos como entes habilitados a celebrar convênios com o poder público, devendo observar as normativas vigentes para garantir a adequada aplicação dos recursos e o cumprimento dos objetivos pactuados, conforme ementa da Lei Estadual nº 14.457/2009:

Ratifica os Protocolos de Intenções firmados entre o Governo do Estado do Ceará e os Municípios Integrantes das Microrregiões de Saúde do Estado, Cujas Cidades-Polo São Acaraú, Baturité, Crateús, Itapipoca e Tianguá, e Região-Polo do Vale do Curu, com a finalidade de constituir os consórcios públicos respectivos, NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005, visando a promoção de ações de saúde pública assistenciais, entre outros serviços relacionados à saúde, em conformidade com os princípios e diretrizes do SUS.

A Secretaria Estadual da Saúde do Ceará elaborou em 2009 o Manual de Orientação sobre consórcios públicos em saúde no Ceará, esperando, com ele, contribuir para uma melhor compreensão da importância dos consórcios em saúde pública e sua implantação, para o fortalecimento da descentralização e a regionalização da saúde. Esse manual traz a definição de protocolo de intenções da seguinte forma:

2. CONSÓRCIOS EM SAÚDE

2.5 Etapas necessárias à constituição dos Consórcios:

2.5.1 PROTOCOLO DE INTENÇÕES

O Protocolo de Intenção é um dos principais documentos na constituição do Consórcio. Por meio deste documento são estabelecidas as condições para o seu funcionamento. O conteúdo mínimo deve obedecer ao que está previsto na Lei de Consórcios Públicos e na sua regulamentação. (Decreto 6.017, de 17.1.2007).

O mesmo manual ainda traz a previsão da possibilidade de os consórcios firmarem convênios:

2. CONSÓRCIOS EM SAÚDE

2.3 Prerrogativas dos Consórcios Públicos

Os Consórcios Públicos dispõem de algumas prerrogativas que lhes proporcionam maior flexibilidade em relação à Administração Direta:

- Celebrar contrato de gestão, nos termos e limites da legislação estadual pertinente, contrato de programa ou termo de parceria, respeitados, no último caso, os critérios e disposições da legislação federal aplicável.
- Licitar serviços e obras públicas visando a implementação de políticas de interesse comum dos entes consorciados, desde que aprovado pela Assembleia Geral.
- Dispor de maiores valores nos limites de licitação. Os valores são contados em dobro quando o Consórcio é constituído por até 03 entes federados, ou o triplo, se formado por um número acima de três (03) consorciados.
- **Firmar convênios, contratos e acordos.**
- Receber auxílio, contribuição ou subvenção.
- Celebrar concessões, permissões e autorizações de serviços públicos.
- Gozar de maior flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e de pagamento de incentivos.
- Ser contratado pela administração direta ou indireta, sem necessidade de licitação (Manual de Orientação, 2009, p. 9)¹.

¹ **SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ.** Consórcios públicos em saúde no Ceará: estratégia para o fortalecimento da regionalização da saúde. Fortaleza: SESA, 2009. Disponível em: <https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2018/06/manual_consorcios_publicos_saude_ceara_0310.pdf>. Acesso em 10/02/2025.

A interpretação sistemática por remissão ocorre quando uma norma faz referência a outra dentro do sistema jurídico, exigindo que o intérprete analise ambas em conjunto para definir seu alcance e aplicação.

A lei estadual remete à lei federal sem detalhar expressamente todos os pontos que a norma federal cobre. No entanto, como a lei federal tem abrangência nacional e prevê literalmente a incidência para o suporte fático específico, a interpretação sistemática por remissão permite concluir que a norma estadual, ao adotar os "termos" da norma federal, também inclui essa previsão, mesmo que não o faça de forma expressa.

Daí porque, por força da remissão feita pela norma estadual, ela deve ser interpretada à luz da norma federal, abrangendo aquele fenômeno específico, qual seja: a possibilidade de consórcio público estadual firmar convênio.

A Lei Complementar nº 119/2012 traz o conceito de entidade pública em seu art. 2º, VII:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

VII – Entidade Pública: as fundações, os fundos, as autarquias, as empresas estatais dependentes, na forma do inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000;

O Decreto Estadual nº 32.811/2018 e alterações, que regulamenta a Lei Complementar nº 119/2012, autoriza a celebração de convênios entre o Estado e entidades públicas, conforme ementa e o art. 1º:

DISPÕE SOBRE REGRAS PARA CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES REALIZADOS EM REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E ENTES E ENTIDADES PÚBLICAS.

Art. 1º Os convênios e instrumentos congêneres realizados em regime de mútua cooperação entre órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e entes e entidades públicas, deverão observar o disposto no art.190-B da Constituição Estadual, na Lei Complementar Federal nº 131/2009, na Lei Ordinária Estadual nº 15.175/2012, na Lei Complementar Estadual nº119/2012 e suas alterações, ao disposto neste Decreto e atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente à data da celebração.

A Lei Estadual nº 14.457/2009 - uma das leis que, como já dito, ratificaram protocolo de intenção - afirma serem os Consórcios Públicos de Saúde do Estado do Ceará entidades públicas em seu art. 2º:

Art. 2º Referidos Consórcios Públicos de Saúde do Estado do Ceará se constituirão sob a forma de associação pública, entidade autárquica e interfederativa, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, visando a promoção de ações de saúde pública assistenciais, prestação de serviços especializados de média e alta complexidade, em especial: Serviços de Urgência e de Emergência Hospitalar e Extra-hospitalar; Ambulatórios Especializados, Policlínicas; Centro de Especialidades Odontológicas-CEOS; Assistência Farmacêutica, entre outros serviços relacionados à saúde, em conformidade com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS.

Bem como a doutrina de Oliveira Silva apud Leite:

A formalização de um consórcio público, quando formalizado sob o viés do direito público, recebe o nome de associação pública, e, com isso, passa a ser mais uma entidade de direito público interno, integrante da administração pública indireta, dos entes consorciados pactuados. A doutrina caracteriza este instituto, que visa a descentralização de serviços públicos, como uma autarquia interfederativa, espécie do gênero autarquia (OLIVEIRA SILVA, 2018, p. 83)².

4. DA DOCUMENTAÇÃO A SER APRESENTADA POR PARCEIROS

O Decreto Estadual nº 32.811/2018 regulamenta as parcerias no Estado do Ceará, abrangendo entes e entidades públicas, bem como pessoas jurídicas de direito privado. Esse decreto detalha os procedimentos necessários para formalização, execução e prestação de contas, reforçando a transparência e o controle na gestão dos recursos transferidos. No contexto dos consórcios públicos, esse normativo elenca os documentos necessários para seu cadastro como entidade pública no sistema e-Parcerias, assegurando conformidade com as exigências da administração estadual.

O Decreto Estadual nº 32.811/2018/CE, em seu art. 7º, assevera que:

Art. 7º Compete aos parceiros registrar e manter atualizadas as informações cadastrais previstas no Anexo Único deste Decreto.

Para isso, elenca, no anexo único, os seguintes documentos como necessários para comprovação da identidade e da regularidade dos parceiros, os quais deverão constar tanto na celebração quanto durante a vigência:

² LEITE, Héber Tiburtino. **Federalismo e consórcios públicos**. O Consórcio Nordeste e o Desenvolvimento Regional São Paulo: Editora Dialética, 2022.

Documentos de Identificação do Parceiro:

- Comprovante de inscrição e situação cadastral do CNPJ junto à Receita Federal ou, se estrangeira, autorização para funcionar em território nacional;
- Comprovante da condição de representante legal; e
- Comprovante de endereço do parceiro ou declaração de residência.

Documentos de comprovação de regularidade do parceiro:

- Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União;
- Certidão Negativa de Débitos Estaduais;
- Certidão Negativa de Débitos Municipais;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); e
- Certidão de Regularidade do FGTS.

Contudo o § 2º do art. 71 do Decreto nº 32.811/2018 do Ceará estabelece uma exceção às exigências de regularidade cadastral e situação de inadimplência para a liberação de recursos financeiros em convênios e instrumentos congêneres firmados com entes e entidades públicas:

Art. 71. A liberação de recursos financeiros está condicionada ao atendimento, pelo conveniente e pelo interveniente, quando este assumir a execução do objeto, dos seguintes requisitos:

I – regularidade cadastral;

II – situação de inadimplência; e

III – comprovação de depósito da contrapartida, quando for o caso.

§ 1º As exigências previstas nos incisos I, II e III do caput não se aplicam aos convênios e instrumentos congêneres celebrados com Entes e Entidades públicas destinados a atender situações de emergência e calamidade pública.

§ 2º As exigências previstas nos incisos I e II do caput não se aplicam aos convênios e instrumentos congêneres celebrados com Entes e Entidades públicas quando destinados a ações de saúde, educação e assistência social.

Isso significa que, quando os recursos forem destinados a ações nas áreas de saúde, educação e assistência social, os entes e entidades públicas não precisam demonstrar regularidade cadastral nem situação de inadimplência para receberem os valores previstos no convênio.

A norma busca garantir a continuidade e efetividade das políticas públicas nessas áreas essenciais, mesmo que os entes ou entidades enfrentem problemas burocráticos que, em outros contextos, impediriam a liberação dos recursos. Assim, evita-se que eventuais pendências administrativas ou financeiras prejudiquem serviços essenciais à população.

Ademais, mesmo que esses consórcios públicos em saúde incorram em inadimplência, há a previsão legal, por meio da Lei Estadual nº 119/2012, de que a inadimplência ficará suspensa enquanto o gestor eleito manter-se adimplente com as exigências relativas ao seu mandato dentre outras providências a serem tomadas por ele(a):

Art. 59. Exceto quando se tratar de gestor reeleito, a inadimplência de que trata o art. 55 fica suspensa para entes e entidades públicas, independente da instauração ou conclusão do processo de Tomadas de Contas Especial, nos casos em que a nova gestão:

I – mantém-se adimplente com todas as exigências relativas ao seu mandato;

II – comprove a adoção das medidas administrativas ou judiciais aplicáveis para apurar as responsabilidades dos seus antecessores.

§ 1º A suspensão da inadimplência em decorrência da adoção de medida administrativa de que trata o inciso II do caput terá validade pelo prazo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias contados da instauração da medida.

§ 2º O novo gestor comprovará, semestralmente, ao concedente o prosseguimento das medidas judiciais, sob pena de retorno à situação de inadimplência.

5. DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE DO CEARÁ E A POSSIBILIDADE DE FIRMAR CONVÊNIOS

O Manual de Orientação dos Consórcios Públicos em Saúde no Ceará reafirma a natureza jurídica dos consórcios públicos do Estado como de direito público e natureza autárquica. Esse documento também destaca que os consórcios podem receber transferências voluntárias, por meio de diversas fontes de recursos, incluindo receitas de convênios com entes não consorciados, como a União e os Estados:

7. Gestão Financeira dos Consórcios

Os recursos financeiros para gestão de Consórcios são provenientes:

- I. Dos recursos repassados pela União, Estado e Municípios;
- II. Dos recursos oriundos de convênios, contratos e/ou parcerias com outras entidades;
- III. Dos recursos de prestações de serviços técnicos;
- IV. Dos recursos eventuais que lhe forem repassados por entidades públicas e privadas;
- V. Das doações e transferências em geral;
- VI. Do produto de operações de crédito ou aplicações financeiras.

7.1 Constituem patrimônio do Consórcio:

- I. Bens móveis e imóveis;
- II. Recursos financeiros;
- III. Títulos diversos.

O Consórcio será remunerado pelos serviços que presta ou pelos bens que fornece, por meio de diversas fontes de recursos:

1. Contratação com a Administração direta ou indireta. Para essa contratação a licitação será dispensada;
2. Receitas oriundas do Contrato de Rateio. Os entes consorciados somente poderão repassar recursos ao Consórcio Público mediante contrato de rateio;
3. Receitas de Convênio com entes não consorciados (Ex. recursos da União e/ou dos Estados);
4. Receitas advindas da gestão associada de serviços públicos outorgam concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, desde que previsto no contrato do Consórcio, com a especificação do objeto e as condições a ser atendida, observadas a legislação em vigor. (Manual de Orientação, 2009, p. 9).

O Decreto Federal nº 6.017/2007 prevê que:

Art. 38. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos.

Parágrafo único. Os Estados e Municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União.

O Programa Mais Acesso a Especialistas (PMAE) é uma iniciativa voltada para a ampliação da oferta de consultas, exames e procedimentos especializados no sistema público de saúde, com o objetivo de reduzir filas de espera e melhorar a assistência prestada à população. A proposta do programa é otimizar o fluxo de atendimento, garantindo que os pacientes sejam encaminhados de forma mais ágil para especialistas, promovendo maior resolutividade na atenção à saúde. A execução do PMAE por meio de convênios entre a Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA) e os consórcios públicos de saúde se justifica pela existência de um interesse público e recíproco na descentralização desses serviços. Os consórcios, organizados como entidades de direito público, possuem infraestrutura e expertise para colaborar na implementação do programa, assegurando que os atendimentos especializados sejam prestados com eficiência.

6. CONCLUSÃO

Considerando que de acordo com a Lei Complementar nº 119/2012 e suas alterações juntamente com o Decreto Estadual nº 32.811/2018, permitem que o Estado firme convênios com entidades públicas;

Considerando que a interpretação sistemática por remissão autoriza o entendimento de que a legislação cearense considera o consórcio público uma entidade pública;

Considerando que um convênio a ser firmado observe todos os requisitos legais impostos pela Lei Complementar nº 119/2012 e suas alterações juntamente com o Decreto Estadual nº 32.811/2018, desde a sua formalização, execução e prestação de contas.

Em atenção ao solicitado no Ofício nº 000240/2025/SESA/ASCIT, contido na página 161 do NUP 24001.101466.2024-65, esta Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) entende ser possível a execução do PMAE no Estado do Ceará por meio de convênio entre a SESA e os consórcios públicos de saúde.

Diante do exposto, esta CGE reconhece que o convênio proposto pela SESA para a operacionalização do PMAE está em conformidade com os requisitos legais e administrativos, garantindo segurança jurídica, eficiência e transparência na aplicação dos recursos públicos.

Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.