

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A DUALIDADE DE REGIME JURÍDICO DE SEUS SERVIDORES

Maria Cecília Sanches Soares Vannucchi

Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Professora da Graduação do Curso de Direito da Faculdade Mater Dei de Pato Branco – PR.

RESUMO

O artigo vai falar sobre o tratamento legal dos Consórcios Públicos e a opção pela sua natureza jurídica no ato de criação, sobre os reflexos da escolha da Modalidade de Consórcio e o regime jurídico administrativo; os reflexos da escolha da Modalidade de Consórcio no regime jurídico firmado com seus servidores e por fim o regime trabalhista do Consórcio de Direito Público e a derrogação da CLT.

Palavras-chave: Consórcios Públicos; regime jurídico administrativo.

1 INTRODUÇÃO

Desde o advento da Emenda Constitucional 19/98, que deu nova redação ao artigo 241¹⁶⁷ da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ansiavam por instrumento legislativo apto a legitimar a cooperação federativa para a realização de objetivos de interesse comum.

Trata-se da figura dos consórcios públicos, cuja base infraconstitucional surgiu com a Lei Federal nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 7 de janeiro de 2007, estabelecendo mecanismos de gestão associada de serviços públicos.

Por meio dos consórcios, entes políticos, limitados em recursos, criam uma nova entidade, com personalidade jurídica própria e autonomia, com especial finalidade de prestar um serviço público, no que se passou a denominar “gestão associada do interesse comum”, praticando atos em seu nome e participando diretamente das relações jurídicas.

Da Justificativa do respectivo Projeto de Lei nº 1.071/99, de autoria do Deputado Federal Rafael Guerra do PSDB/MG, extrai-se que o

¹⁶⁷ Art. 241 da CF. 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.

estabelecimento de normas gerais pertinentes aos Consórcios Públicos visava a solucionar os problemas já verificados, sobretudo na área da saúde, como forma de racionalizar “investimentos, recursos humanos e gastos de custeio através da elaboração de uma escala de produção de serviços, evitando duplicação e desperdício”, uma vez que “melhoram substancialmente a capacidade resolutiva de seus partícipes”.

Isso porque, a despeito dos muitos deveres de prestar serviços públicos essenciais, de forma direta, o Poder Público se via, circunstancialmente, restringido pelos insuficientes fatores materiais necessários a atender à demanda coletiva.

Obviamente, a prestação positiva dos serviços essenciais à sociedade não é facultativa à Administração Pública, que, por fatores econômicos, vê-se circunstancialmente obstada de realizá-los a contento, com drástica redução de projetos e investimentos em áreas imprescindíveis ao desenvolvimento social e intersubjetivo.

A concretização eficiente de competências materiais constitucionais ainda é impraticável, principalmente, aos Municípios mais carentes, de arrecadação e orçamento limitados.

A união de esforços e recursos, pela via dos Consórcios Públicos, mostrou-se uma alternativa otimizadora, adequada, eficiente e, desde 2005, lícita, de cooperação interfederativa, na consecução de políticas públicas e implantação de melhoria das condições de vida da população local, em qualquer área.

Segundo Vargas, “os consórcios públicos se tornaram uma importante ferramenta para a gestão associadas de serviços comuns na medida em que trouxeram a possibilidade da administração pública obter economias de escala e redução de custos operacionais, além de criar um espaço suprapartidário que permite uma atuação conjunta em regiões específicas,

como por exemplo bacias hidrográficas ou zonas de desenvolvimento regional”.¹⁶⁸

Organizados em Consórcios Públicos, os entes políticos menos abastados melhor gerenciam os problemas cotidianos da população por eles beneficiada, na medida em que são buscadas soluções harmoniosas, em contribuição a um modelo fortalecido de desenvolvimento sustentável.

Para Odete Medauar e Gustavo Oliveira, surgiu nesse contexto legislativo e político a "Administração Pública Consensual",¹⁶⁹ contrapondo-se à figura clássica e própria do modelo norte-americano, de Estado centralizador, concluindo que “a nova disciplina legal dos consórcios públicos está afinada com um perfil contemporâneo de Administração Pública, em que há destaque para atividades e procedimentos negociais que culminem com a conciliação e a compatibilização de todos os interesses envolvidos em torno de uma causa comum”.¹⁷⁰

Contudo, a aplicação cotidiana e reiterada da Lei Federal nº 11.107/2005, e respectivo Decreto, descortinou algumas de suas fragilidades, as quais serão brevemente apontadas no presente estudo, a partir do entendimento dos Tribunais pátrios.

2 TRATAMENTO LEGAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A OPÇÃO PELA SUA NATUREZA JURÍDICA NO ATO DE CRIAÇÃO

Por expressa determinação da Lei nº 11.107/2005, havendo vontade comum de mais de um ente político em atingir um mesmo fim, é possível o

¹⁶⁸ VARGAS, Guilherme Pereira de. **Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro**: as experiências mineiras do COM10 e CODAP – 2012. 176 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belo Horizonte.

¹⁶⁹ Essa expressão é utilizada por Odete Medauar e Gustavo Oliveira In: MEDAUAR, Odete e OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos**: Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: RT, 2006, p. 30.

¹⁷⁰ Idem.

estabelecimento dos Consórcios Públicos, que podem ser constituídos de duas formas distintas: associação pública ou associação civil, com personalidade jurídica de direito público e de direito privado, respectivamente, conforme constar do seu ato criador.

O artigo 6º da Lei Federal nº 11.107/2005 assim estabelece:

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, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público;

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.

§2º No caso de se revestir de **personalidade jurídica de direito privado**, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

O Decreto Federal nº 6.017, de 7 de janeiro de 2007, por sua vez, consigna que:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída **como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica**, ou como pessoa jurídica de **direito privado** sem fins econômicos.

Os Consórcios Públicos dotados de personalidade jurídica **de direito público** se consideram constituídos mediante a vigência das leis que ratifiquem o protocolo de intenções e se equiparam às autarquias, merecendo disciplina jurídica idêntica, além de integrar a Administração Indireta dos entes consorciados.

Sendo de **direito privado**, sujeitar-se-á às regras da legislação civil, de modo que a aquisição da personalidade ocorrerá com o registro dos atos constitutivos no registro público.

Ainda assim, deverá observar as ressalvas do artigo 6º, inciso II, §2ª da Lei de Regência, em especial quanto à necessidade de realizar licitação, celebração de contratos, prestação de contas, e expresse dever de admissão de pessoal pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

A Lei dos Consórcios Públicos é severamente criticada em razão da não inserção, expressa, dos consórcios que ostentam personalidade jurídica de direito privado na administração pública indireta. A propósito, é o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Embora o artigo 6º só faça essa previsão com relação aos consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito público, é evidente que o mesmo ocorrerá com os que tenham personalidade jurídica de direito privado. Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixa-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada. Todos os entes criados pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas do Estado tem que integrar a Administração Pública Direta (se o ente for instituído como órgão sem personalidade jurídica) ou Indireta (se for instituído com personalidade jurídica). Até porque o desempenho dessas atividades dar-se-á por meio de descentralização por serviços”.¹⁷¹

Entretanto, para Maria Tereza Dias, “consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração pública indireta dos entes consorciados, ficando excluídos os consórcios públicos criados como pessoa jurídica de direito privado”.¹⁷²

Também é objeto de debates, a faculdade legal de o Ato de criação do Consórcio optar por conferir-lhe natureza pública ou privada.

Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira entendem não ser adequado permitir que o Consórcio Público ostente natureza jurídica de direito privado, pois composto por pessoas políticas de direito público, senão

¹⁷¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

¹⁷² DIAS, Maria Tereza Fonseca. Consórcios Públicos e organizações administrativas, em face da Constituição da República de 1988. In: **Consórcios Públicos: Instrumento de Federalismo Cooperativo**. Organizado por Maria Coeli Simões Pires e Maria Elisa Braz Barbosa. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 87-121.

vejamos: “desperta estranheza a modelagem de pessoa jurídica de direito privado, pois o consórcio agrega pessoas jurídicas de direito público, reunidas para realizar fins de interesse comum”.¹⁷³

Importante mencionar que a pretensão inicial do legislador, constante do Projeto de Lei, era a de que os Consórcios Públicos tivessem, tão somente, personalidade jurídica de direito público.

Não é diverso o entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto:

Seria um verdadeiro pleonasma constitucional (não admitido na boa hermenêutica, pois, não se pode ver na norma constitucional palavras inúteis ou rebarbativas) entender que o constituinte quis que fossem públicos os consórcios que já naturalmente o seriam! Ao contrário, o constituinte recorreu ao adjetivo público exatamente porque, pretendendo que eles assumam personalidade jurídica (já que os consórcios se prestarão para exercer de forma contínua função pública – gestão associada de serviços públicos - e receberão um plexo de direitos e obrigações, v.g., encargos, bens, serviços), quis afastar a hipótese de serem eles constituídos como pessoas jurídicas de direito privado (mesmo que fossem sociedades de economia mista, empresas públicas ou mesmo fundações). Emerge a terceira nota: o adjetivo “*públicos*” pós-posto ao conceito de consórcios obriga que estes entes estejam submetidos ao regime de direito público não só na sua gestão, mas na sua constituição. Mais ainda, predica que os entes consorciais criados com vistas ao cumprimento do preceito contido no art. 241 sejam dotados de personalidade jurídica de direito público. Em verdade, a adjetivação em referência opera uma significativa distinção em relação aos mezinhos consórcios administrativos de que há muito temos conhecimento”.¹⁷⁴

A adoção de regime de direito público **ou** privado importará em impactantes distintos tratamentos jurídicos, uma vez que, para cada uma das modalidades consorciais é relevante, senão imprescindível, a perfeita subsunção ao regime jurídico apropriado.

Percebe-se que a escolha da natureza jurídica do consórcio público incumbe aos entes federados que, em consenso, decidem criar o Consórcio, levando-se em conta o regime que melhor atender ao interesse público e os objetivos do consórcio.

¹⁷³ MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, op. cit., p. 76.

¹⁷⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os consórcios públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.3, jul./set. de 2005, p. 16.

Contudo, a Lei nº 11.107/2005 não foi feliz em tal mister.

Ao permitir que os entes federados, no ato de constituição do Consórcio, elejam a forma associativa pública ou privada, referida Lei também avalizou a possibilidade de adoção de regimes diametralmente opostos, cujas consequências jurídicas e econômicas nem sempre são de conhecimento dos pequenos Municípios que optam por se reunir em Consórcios Públicos.

3 OS REFLEXOS DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE CONSÓRCIO E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

A necessidade de identificar a natureza jurídica do Consórcio, como Pública ou Privada, e se o mesmo integra a Administração Pública Indireta não é mera digressão teórica.

Como visto, a escolha pela natureza pública ou privada é discricionária, senão política.

Sendo de natureza privada, é evidente que o Consórcio suportará maiores limitações de competências, mormente as de execução exclusiva ou direta pelos entes de direito público.

Por esta razão, Meirelles destaca que “quando o consórcio público for constituído sob a natureza jurídica de direito privado, tal fato deve ser considerado na fixação das competências a serem transferidas ao consórcio, o que implica inferir uma menor capacidade de atuação pública pelos consórcios públicos de direito privado”.¹⁷⁵

Dentro da problemática criticada pela Doutrina sobre os Consórcios Públicos de direito privado integrarem, ou não, a Administração Pública Indireta, reside outro problema maior: o do regime jurídico a ser aplicado.

¹⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

Como visto, pela literalidade do artigo 6º, II, §1º da Lei Federal nº 11.107/2005, somente os Consórcios Públicos dotados de personalidade jurídica de direito público, compõem a Administração Pública dos entes que dele fazem parte.

E ainda que o §2º do mesmo inciso II, artigo 6º estabeleça que, independentemente da personalidade jurídica que manifeste, o consórcio público deve observar as normas de direito público quanto à licitações e contratos; prestação de contas e admissão de pessoal, muitos outros pontos pendem de análise.

A consequência jurídica inexorável de integrar a Administração Pública é a necessidade de sujeição a um regime jurídico diferenciado – administrativo - dotado de prerrogativas e limitações próprias, por expressa previsão constitucional, insculpida no artigo 37 e seguintes:

Art. 37. A administração pública direta e **indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Sobre o tema, Di Pietro expõe que:

ao mesmo tempo em que as prerrogativas colocam a Administração em posição de supremacia perante o particular, sempre com o objetivo de atingir o benefício da coletividade, as restrições a que está sujeita limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e conseqüente nulidade dos atos da Administração. O conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares constitui o regime jurídico administrativo. Muitas dessas prerrogativas e restrições são expressas sob a forma de princípios que informam o direito público e, em especial, o Direito Administrativo”.¹⁷⁶

Assim, mostra-se evidente que o Consórcio Público em processo de criação deve ponderar sobre qual o melhor caminho a ser seguido, já que as

¹⁷⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 66.

exigências do regime jurídico administrativo vão além da necessidade de licitar, prestar contas e realizar concurso público.

4 OS REFLEXOS DA ESCOLHA DA MODALIDADE DE CONSÓRCIO NO REGIME JURÍDICO FIRMADO COM SEUS SERVIDORES

Conforme afirmando anteriormente, seja qual for a espécie de Consórcio Público, a contratação do pessoal que compõem o quadro efetivo deve ser precedida de concurso público.

Entretanto, a Lei Federal 11.107/2005 estabelece nova distinção nesta seara, a partir da modalidade de Consórcio.

Aos Consórcios Públicos de **direito público**, além da sujeição irrestrita, integral e incontestável ao regime jurídico administrativo, foi criada outra possibilidade pela lei regente.

Pela literalidade do artigo 6º, inciso II, §2º da, o Consórcio público com personalidade jurídica de **direito privado** terá regime de pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

A interpretação *contrario sensu* deste dispositivo revela que a admissão de pessoal pelo regime da CLT **não é obrigatória, senão facultativa**, aos consórcios de natureza autárquica, assim considerados os de personalidade jurídica de **direito público**.

Vale dizer, os Consórcios Públicos de natureza autárquica, poderão optar pelo seu regime de pessoal. Assim, não há obrigatoriedade legal de adoção do regime Celetista para reger as relações mantidas com seus funcionários, que serão administrativas, se estatutárias ou contratuais, se celetistas.

Assim, a escolha sobre o regime funcional deve ser criteriosa e cautelosa, a fim de não só atender ao interesse público, mas resguardar a saúde financeira da nova entidade, numa visão a longo prazo.

É certo, ainda, que a adoção de um ou outro regime também reflete na fixação de competência do Poder Judiciário: para o regime celetista de seus empregados públicos, competirá à Justiça do Trabalho a análise das controvérsias decorrentes do Contrato de Trabalho; para os servidores de regime estatutário, a Justiça Comum, Federal ou Estadual, conforme os entes que compuserem o Consórcio, nos termos do art. 114¹⁷⁷ da CF/1988, com redação dada pela EC n. 45, de 2004.

Nesse sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA INSTAURADO ENTRE JUÍZOS TRABALHISTA E ESTADUAL. RECLAMATÓRIA TRABALHISTA. SERVIDOR PÚBLICO CONTRATADO NO REGIME CELETISTA POR FORÇA DE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. PRECEDENTES DO STJ. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. A Primeira Seção desta Corte Superior, em recente precedente, firmou o entendimento no sentido de que a "Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar as reclamações trabalhistas propostas por servidores públicos municipais contratados sob o regime celetista, instituído por meio de legislação municipal própria "(excerto da ementa do AgRg no CC 116.308/SP, 1ª Seção, Rel. Min. Castro Meira, DJe 17.2.2012). 2. Agravo regimental não provido." (AgRg no CC 115.769/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 27.6.2012, DJe 3.8.2012.)

Outros fatores devem ser ponderados quando da criação dos Consórcios Públicos de Direito Público, no que tange ao regime funcional de seus servidores. O regime celetista possui características próprias, que, muitas vezes, antagonizam com as do regime estatutário.

¹⁷⁷ Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I - **as ações oriundas da relação de trabalho**, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A título de ilustração, o artigo 7º¹⁷⁸, *caput* da Constituição Federal de 1988 estabelece 34 incisos de direitos dos trabalhadores em oposição aos apenas quatorze previstos no artigo 39, § 3º¹⁷⁹ da Constituição Federal, destinados aos servidores estatutários.

5 O REGIME TRABALHISTA DO CONSÓRCIO DE DIREITO PÚBLICO E A DERROGAÇÃO DA CLT

A questão que resta pendente de análise no presente trabalho é se, uma vez adotado o regime celetista para reger seus empregados públicos, o Consórcio Público com personalidade de direito público, deve se inclinar, irrestritamente, às regras da Consolidação do Trabalho.

Partindo-se da premissa legal de que o Consórcio de personalidade jurídica de direito público tem natureza autárquica e integra a Administração Indireta dos entes que o compõem, deve-se primar pelo respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública, tais como a legalidade, a impessoalidade, a eficiência e, acima de tudo, a supremacia do interesse público, que muitas vezes se opõe à proteção individual do trabalhador, pela lógica celetista.

Nessa condição, antes de atender às disposições previstas na CLT, deve o ente consorcial autárquico se inclinar aos deveres impostos pela Constituição Federal, mormente quanto aos princípios antes mencionados, apesar de seus funcionários serem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, cuja aplicação deve ser, sem sombra de dúvidas, mitigada.

É que a lógica privatista das leis do trabalho não se sobrepõe, de forma absoluta, às relações de emprego mantidas entre os Consórcios Públicos que

¹⁷⁸ "São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)”

¹⁷⁹ "Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.”.

optaram pelo regime celetista e seus empregados públicos, por uma questão de hierarquia normativa constitucional.

Tais relações também não se sujeitam ao disposto no artigo 173¹⁸⁰ da Constituição Federal, como tentativa de legitimar a aplicação da CLT às relações ora analisadas, uma vez que se destina a regular as Empresas Estatais na exploração de atividade econômica, ao passo que os Consórcios Públicos são entes prestadores de serviços públicos, de forma direta e especializada.

Em que pese a possibilidade de adoção do regime celetista, sua incidência cede espaço a um regime jurídico maior: aquele previsto na Constituição e na Lei especial (a 11.107/2005), em consonância com as regras da hermenêutica jurídica estabelecidas na Lei de Introdução às Normas Brasileiras (Decreto-lei nº 4657/42):

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A **lei posterior** revoga a anterior quando expressamente o declare, **quando seja com ela incompatível** ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A **lei nova**, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

A própria Lei nº 11.107, no artigo 6º, inciso II, §2º, derroga expressamente o direito privado, ao determinar que os consórcios públicos de direito privado também se sujeitarão a uma série de limitações legais inerentes ao setor público.

Da mesma forma, entende-se que, por força do princípio da legalidade e das regras orçamentárias da Administração Pública, não se pode impor aos Consórcios e obediência absoluta aos ditames da CLT, tais como o

¹⁸⁰ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

pagamento de pisos de categoria de funcionários, acordos e convenções Coletivas de Trabalho, ante a submissão a outras regras específicas da Administração Pública.

Corroborar tal afirmação o disposto no artigo 9º da Lei 11.107/2005:

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.

Nesse sentido, estabelece a Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices

(...)

Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Outrossim, consta do artigo 8º da Lei Federal nº 11.107/2005 que nenhuma despesa ordinária pode ser realizada fora das estipulações do Contrato de Rateio firmado entre os entes públicos que compõem o ente consorcial:

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.

Ademais, a Lei dos Consórcios Públicos - Lei 11.107/2005 - atribui ao seu Protocolo de Intenções e respectivo Estatuto força normativa para reger seu funcionamento: “Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público”.

Por fim, o entendimento de que a CLT não se aplica de forma absoluta aos Consórcios Públicos tem sido aderido pelos Tribunais pátrios, a exemplo de importante julgado do TRT de Minas Gerais, senão vejamos:

EMENTA: CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE - PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO - DISSÍDIO COLETIVO - IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - PN 67 TRT 3ª REGIÃO. O art. 6º, inciso I, da Lei 11.107/2005 deu personalidade jurídica de direito público aos consórcios intermunicipais de saúde, cuja finalidade é desenvolver ações e serviços de saúde de forma conjunta, sendo depende de orçamento público para sua manutenção e sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado (art. 9º, parágrafo único, da mesma lei). Embora seus profissionais sejam contratados pelo regime da CLT, são admitidos por concurso público e por isso são servidores públicos, e conforme entendimento pacificado na Orientação Jurisprudencial nº 05 da Seção Especializada em Dissídios Coletivos do C. TST, não têm assegurado o direito ao ajuizamento de ação coletiva, pois não é juridicamente possível a propositura de ação dessa natureza em face de pessoa jurídica de direito público. (Processo: 0118500-70.2010.5.03.0000 DC - Seção Especial de Dissídios Coletivos - Rel. Des. Joao Bosco Pinto Lara - DJMG de 08/09/2011).

No mesmo sentido:

“**Ementa:** CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE - PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO - DISSÍDIO COLETIVO - IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - PN 67 TRT 3ª REGIÃO. O art. 6º, inciso I, da Lei 11.107 /2005 deu personalidade jurídica de direito público aos consórcios intermunicipais de saúde, cuja finalidade é desenvolver ações e serviços de saúde de forma conjunta, sendo depende de orçamento público para sua manutenção e sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado (art. 9º, parágrafo único, da mesma lei). Embora seus profissionais sejam contratados pelo regime da CLT, são admitidos por concurso público e por isso são servidores públicos, e conforme entendimento pacificado na Orientação Jurisprudencial nº 05 da Seção Especializada em Dissídios Coletivos do C. TST, não têm assegurado o direito ao ajuizamento de ação coletiva, pois não é juridicamente possível a propositura de ação dessa natureza em face de pessoa jurídica de direito público. TRT-3 - DISSIDIO

6 CONCLUSÃO

A figura dos Consórcios Públicos se mostrou como uma saída legítima a permitir que entes políticos obrigados a executar uma série de competências administrativas constitucionais, mas limitados por questões financeiras e de gestão, pudessem atender, de forma compartilhada, solidária e consensual, às demandas coletivas nas mais diversas áreas.

Com isso, implantou-se no cenário brasileiro de organização dos entes políticos um novo mecanismo de descentralização e cooperação administrativa, permitindo-se que Municípios, Estados, Distrito Federal e União se associem, uns aos outros, criando novas pessoas jurídicas voltadas ao efetivo desenvolvimento social e intersubjetivo.

Atendendo à previsão constante do artigo 241 da Constituição Federal, foi publicada a Lei Federal nº 11.107/2005, que instituiu os Consórcios Públicos, atribuindo-lhes personalidade de direito público ou privado, conforme decisão dos entes que o compõem e previsão em seu ato constitutivo.

A adoção de um modelo ou outro importa em radical distinção quanto ao regime jurídico a que se sujeitará a nova entidade, que, a depender de sua natureza, poderá integrar a Administração Pública Indireta, gozar de status de autarquia e se submeter a um regime jurídico peculiar – o administrativo.

Aspectos pertinentes ao dever de licitar, celebrar contratos administrativos, realizar concurso público e prestar contas é uma constante nos Consórcios Públicos, sejam de direito público ou privado, mas são as diferenças de cada um dos regimes é que devem ser observadas com atenção, especialmente as regras que disciplinam os servidores que integram o quadro funcional.

Sendo de direito privado, o Consórcio deverá aplicar a Consolidação das Leis do Trabalho; o que, no entanto, é uma faculdade aos Consórcios Públicos de Direito Público, que poderão ter pessoal regido pela CLT ou por regras previstas, integralmente, em Estatuto Próprio.

Defendeu-se, no presente artigo, que na hipótese de o Consórcio Público de natureza autárquica optar pelo regime celetista, sua aplicação cede espaço às exigências do regime jurídico administrativo, às regras Constitucionais próprias da Administração Pública e às particularidades da Lei Federal nº 11.107/2005, pela sua especialidade, em evidente derrogação do regime trabalhista puro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 28/09/2017.

BRASIL. Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em: 28/09/2017.

BRASIL. Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em: 28/09/2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Consórcios Públicos e organizações administrativas, em face da Constituição da República de 1988. In: **Consórcios Públicos: Instrumento de Federalismo Cooperativo**. Organizado por Maria Coeli Simões Pires e Maria Elisa Braz Barbosa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer Elaborado sobre a Proposta Legislativa de criação de Consórcios Público”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia**. n. 3 jul./set. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 28/09/2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os consórcios públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.3, jul./set. de 2005.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: RT, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VARGAS, Guilherme Pereira de. **Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro: as experiências mineiras do COM10 e CODAP – 2012**. 176 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belo Horizonte.