



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

Ref.: PROCESSO/SIPAR nº 25000.024705/2008-17

PARECER/CONJUR/CODELEGIS/GABIN/MS/FB Nº

343/08

Assunto: Participação do Ministério de Estado de Saúde, na qualidade de interveniente, no Protocolo de Intenções destinado à mudança da personalidade jurídica do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense – CISBAF para associação pública, nos termos do disposto na Lei nº 11.107/05.

Interessado: Presidente do Conselho Técnico do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense – CISBAF.

D) RELATÓRIO

Senhor Consultor Jurídico,

Em obediência ao contido no art. 11, incisos I e V, da Lei Complementar nº 73, de 1993, chega os autos do processo em epígrafe a esta Consultoria Jurídica com pedido do Gabinete do Ministro da Saúde de análise e manifestação acerca da participação do Ministério de Estado de Saúde, na qualidade de interveniente, no Protocolo de Intenções destinado à mudança da personalidade jurídica do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense – CISBAF para associação pública, nos termos do disposto na Lei nº 11.107/05.

Ref.: SIPAR n.º 25000.024705/2008-17





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

Inicialmente, cabe destacar o que dispõe a Lei Complementar nº 73/93, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, naquilo que trata da competência das Consultorias Jurídicas dos Ministérios:

“Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, competete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

(...)

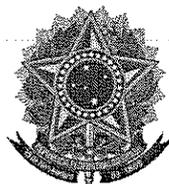
V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;” (grifo nosso).

O presente processo se inicia com o Ofício nº CISBAF/PR/CT nº 06/08 (fl. 01, em conjunto com documentos de fls. 02/25), expedido pelo Presidente do Conselho Técnico do CISBAF, no qual torna pública a decisão do Conselho de Municípios do CISBAF de adequar o referido consórcio à Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, com encaminhamento do Protocolo de Intenções para a apreciação e a aprovação das respectivas câmaras municipais. Além disso, convida o Ministro de Estado da Saúde para assinar o aludido Protocolo de Intenções na qualidade de INTERVENIENTE.

A Coordenadora-Geral do Gabinete do Ministro, mediante o despacho de fl. 27, encaminha estes autos a esse consultivo para análise e manifestação.

É o relatório. Segue o parecer.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

II) PARECER

A Lei nº 11.107, de 2005, denominada “Lei de Consórcios Públicos”, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. No que interessa à análise do presente expediente, tem-se os artigos 1º e 14 da referida lei, que estão a seguir expostos:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.”.

O Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, regulamentou a Lei de Consórcios Públicos. Entre os dispositivos desse texto normativo relevantes para a análise do presente caso, destacam-se:

“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



3
[Assinatura]



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

(...);

III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;

IV - ratificação: aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público;

(...).

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

(...).

§ 2º Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

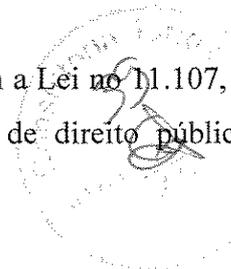
Art. 36. A União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Art. 37. Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

(...).

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei nº 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de



4



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

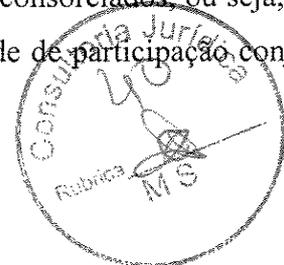
direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Parágrafo único. Caso a transformação seja para consórcio público de direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas.”.

Com base nesses diplomas normativos, vários consórcios intermunicipais de saúde antes constituídos como pessoas jurídicas de direito privado iniciaram, por sua própria iniciativa, o processo de mudança para o modelo de consórcio público acima definido. Entre esses consórcios enquadra-se o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense – CISBAF, composto pelos Municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica, todos no Estado do Rio de Janeiro, que busca constituir-se associação pública, nos moldes da Lei nº 11.107, de 2005.

No expediente sob análise, o CISBAF convida o Ministério de Estado da Saúde para assinar, na qualidade de INTERVENIENTE, o Protocolo de Intenções que transforma aquele ente em uma associação pública, com o objetivo de dar continuidade à parceria entre si atualmente existente.

A partir da análise da Lei nº 11.107, de 2005, e do Decreto nº 6.017, de 2007, tem-se a inexistência de dispositivo que preveja o instituto da “INTERVENIÊNCIA”, que possibilitaria a participação da União no Protocolo de Intenções firmado pelo CISBAF. O artigo 1º, § 2º, da Lei nº 11.107, de 2005, assim como o artigo 36 do Decreto nº 6.017, de 2007, prevêem que a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados, ou seja, para que a União integre o aludido consórcio intermunicipal há necessidade de participação conjunta



5



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

do Estado do Rio de Janeiro. O artigo 11 da minuta do Protocolo de Intenções dispõe sobre a possibilidade da União integrar o CISBAF, condicionada à participação do Estado do Rio de Janeiro, situação que obedece aos referidos diplomas normativos, mas que não confere legalidade ao instituto da INTERVENIÊNCIA que o CISBAF entende cabível nesse instrumento.

Por outro lado, não se verifica óbice à atuação conjunta entre o Ministério da Saúde e o CISBAF na efetivação de projetos e políticas públicas de interesse do Sistema Único de Saúde – SUS. Conforme dispõem os artigos 37 e 39 do Decreto nº 6.017, de 2007, a União pode celebrar convênios com os consórcios públicos que converterem a sua natureza jurídica, constante nos respectivos instrumentos constitutivos, em associações públicas, além do que há possibilidade da União dar preferência às transferências voluntárias para os Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos. Nesse caso, bastaria que o CISBAF implementasse a referida conversão em associação pública para fazer jus a regramento diferenciado quanto à realização de suas atividades em parceria com a União. No entanto, destaca-se que essa parceria não se pode efetivar mediante o instituto da INTERVENIÊNCIA, por carecer de previsão legal.

Portanto, a parceria eventualmente a se realizar entre a União e o CISBAF – no caso de efetiva constituição desse como associação pública – pode se concretizar mediante os instrumentos legais já existentes que compõem a estrutura do Sistema Único de Saúde – SUS ou através da celebração de convênios específicos para o desenvolvimento de ações e serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS. É inviável a “interveniência” da União no aludido Protocolo de Intenções em virtude, primeiramente, da ausência de previsão legal desse instituto e, em segundo lugar, da desnecessidade de uma eventual parceria *sui generis*, nos termos propostos neste expediente sob análise, em razão da existência de uma estrutura legalmente estabelecida, qual seja, a do SUS, que já possibilita esse tipo de integração, estrutura essa que precisa, na verdade, ser ampliada e



6



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica/Ministério da Saúde

consolidada e não complementada.

III) CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica entende que é inviável a possibilidade de participação do Ministério da Saúde, na qualidade de interveniente, no Protocolo de Intenções destinado à converter a natureza jurídica do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense – CISBAF em associação pública, nos termos do disposto na Lei nº 11.107/05, conforme os fundamentos acima expostos.

É o parecer, s. m. j. À consideração superior.

Apensem-se aos autos originais do Processo SIPAR nº 25000.024705/2008-17 a cópia desse expediente que foi anteriormente encaminhado e recebido nesta Consultoria Jurídica no dia 29/02/2008. Após, retornem estes autos à Coordenadoria-Geral do Gabinete do Ministro.

Brasília, 15 de abril de 2008.

Fabrizio Oliveira Braga

Fabrizio Oliveira Braga

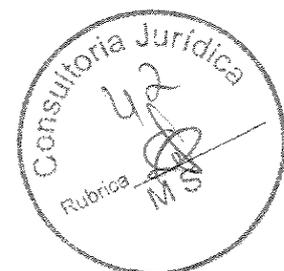
Advogado da União

Aline Albuquerque Sant'Anna de Oliveira

Aline Albuquerque Sant'Anna de Oliveira

Advogada da União

Coordenadora de Legislação e Normas



[Assinatura]