

CONTROLE EXTERNO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA DA ATUAÇÃO DO TCE-MS JUNTO AO CONSÓRCIO CODEVALE

Haroldo Oliveira de Souza¹

RESUMO

O federalismo e a descentralização do poder para os demais entes da federação além da União tendem a gerar algumas adversidades, entre as quais a competição predatória entre os entes e as dificuldades de gestão encontradas por organismos de menor porte e potencialidades econômicas reduzidas. Como alternativa para esse problema, surgem os consórcios públicos, com a proposta de introduzir formas de cooperação e gestão associada dos recursos entre os entes consorciados. Em outro prisma, temos os Tribunais de Contas com a missão constitucional de prestar auxílio técnico de forma independente e autônoma ao Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública. Isto posto, este artigo tem por objetivo examinar as ações de fiscalização do Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul, relacionadas ao Consórcio CODEVALE, avaliando, em especial, a economia gerada nas licitações para registro de preços para a aquisição pública de medicamentos.

PALAVRAS CHAVE: federalismo, consórcios públicos, controle externo; Tribunais de Contas;

SUMÁRIO: Introdução. 1. O Federalismo Brasileiro e os Consórcios Públicos no Arcabouço Jurídico 2. Codevale: Origem e Atuação 3. A Competência dos Tribunais de Contas na Fiscalização dos Consórcios Públicos. 4. A Experiência do TCE-MS na Fiscalização do Consórcio Codevale. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O federalismo no Brasil é algo que perpassa por diversas constituições desde 1891, porém, com o advento da Constituição Federal de 1988 ganhou novos contornos e expressões, que em seu desdobramento cotidiano geram algumas adversidades como uma competição, muitas das vezes predatória entre os entes da federação e o agravamento das desigualdades entre as regiões brasileiras.

Os consórcios públicos são figuras jurídicas relativamente recentes no arcabouço jurídico brasileiro. Incorporadas ao texto constitucional no contexto de reforma administrativa gerencial, quando se buscava o romper com o modelo de administração burocrática para uma realidade de modernização das

¹ Mestrando em Administração Pública (UFMS); Pós Graduado em Direito Público Contemporâneo (EDAMP) e Direito Administrativo (Instituto Elpídio Donizete); MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal (UNINTER); Bacharel em Ciências Contábeis e Análise de Sistemas ambas pela UFMS; Auditor Estadual de Controle Externo e Chefe da Divisão de Fiscalização da Gestão da Saúde do TCE-MS.

estruturas organizacionais e de gestão.

Ao que se refere aos Tribunais de Contas, a Constituição Federal de 1988 trouxe um rol de competências, colocando a instituição em um patamar diferenciado. O legislador constituinte franqueou aos Tribunais de Contas a função de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Não obstante a titularidade do controle externo pertencer àquele poder, não há como contestar que em diversas passagens da Carta de 1988, coube aos Tribunais de Contas o protagonismo na atividade de controlar a Administração Pública. Atualmente, atuações como as do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul - TCE-MS, no caso que será analisado nesse artigo, reforçam o desejo do constituinte: contar com instituições capazes de agregar valor a gestão dos recursos públicos.

Este artigo visa analisar a atuação do Consórcio Codevale e os aspectos intrínsecos da sua operação, que o fazem ostentar resultados expressivos em algumas das suas ações, bem como o papel do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul na sua fiscalização. Para o alcance dos objetivos e contextualização dos aspectos teóricos ligados ao tema, faremos uma discussão acerca do federalismo no Brasil e suas características pós redemocratização, com o advento da Constituição Federal de 1988. Discorreremos também sobre os consórcios públicos, sua introdução no arcabouço jurídico brasileiro e a regulamentação feita por meio do Lei nº 11.107, de abril de 2005.

Na sequência, abordaremos os atributos do Consórcio Codevale como sua origem, região de atuação, documentos de instituição e particularidades que o tornam entidade integrante da Administração Pública indireta dos entes federativos que o compõem.

O controle externo da Administração Pública exercido pelos Tribunais de Contas será debatido em seguida. As competências constitucionais, legais e doutrinárias para a fiscalização dos consórcios públicos serão revisitadas. E, por fim, falaremos da experiência do Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul na fiscalização do Consórcio Codevale, a qual contribuiu para o sucesso das iniciativas de realização de licitação para registro de preços para aquisição de medicamentos.

1. O FEDERALISMO BRASILEIRO E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ARCABOUÇO JURÍDICO

O advento da Constituição Federal de 1988 – CF88, conhecida como constituição cidadã, pois revelava os anseios democráticos de uma população recém egressa de um longo período ditatorial, que perdurou por mais de vinte anos, trouxe a redemocratização do país e consigo várias novidades. Inúmeras foram as inovações trazidas pela incipiente Carta. Para os objetivos deste artigo, destacam-se: o federalismo, a descentralização do poder para os demais entes federativos além da União, as formas de cooperação entre os entes federados, a gestão associada de serviços públicos e o controle externo da Administração Pública.

Embora o sistema federal tenha sido introduzido e detalhado desde na Constituição de 1891, este artigo não se propõe a desdobrar a evolução histórica do federalismo no Brasil. Partiremos da CF88, a qual veio com a proposta de ratificar importância do federalismo, atentando para a inclusão da forma federativa de Estado no rol de cláusulas pétreas. As cláusulas pétreas destinam-se a evitar a alteração da

ordem idealizada pelo constituinte originário por meio de emendas elaboradas pelo constituinte derivado. Essa preocupação corrobora com a ideia de uma valorização do federalismo no Brasil.

O federalismo de três níveis, como o que vemos no Brasil, incorporou os municípios, junto com os Estados como parte integrante do sistema federal. Cada qual como seu Poder Legislativo e, no caso dos Estados e da União, contando com o Poder Judiciário independentes. No arranjo constitucional coube a União o destaque em questões como soberania, relações exteriores, planejamentos e modelagens institucionais de âmbito nacional (MELO, 2013). Aos Estados, coube as competências não expressamente vedadas, como o serviço de gás canalizado e à organização dos municípios². Aos municípios restaram as competências legislativas e executivas para a organização e prestação de serviços públicos no tocante aos interesses locais. Sendo assim, o desenho federal brasileiro refletiu um conceito de autonomia municipal, com pouco controle dos Estados nas questões locais. A despeito do texto constitucional ainda trazer os casos de intervenção da União nos estados e desses nos municípios, a medida é de exceção e restrita a poucas situações, necessitando de aprovação legislativa para ocorrer³ (BRASIL, 1988).

Contudo, o Brasil com suas dimensões continentais, um dos maiores índices de desigualdade do planeta e dificuldades de equalizar a distribuição dos seus recursos, tem essas características duramente refletidas no seu modelo federalista.

Ao analisarmos o Produto Interno Bruto – PIB brasileiro⁴, percebe-se a forma extremamente assimétrica que está distribuída a soma das riquezas produzidas no território nacional. Os cinco estados com maior PIB agrupados, totalizam mais de 60% de toda a produção nacional. Enquanto o mais rico, o Estado de São Paulo, representa sozinho 31% do PIB brasileiro, os treze últimos da lista contribuem com 1% ou menos cada um, para a formação do PIB nacional. O fato demonstra fragilidade econômica, além de enorme dependência das transferências de recursos do topo para a base da pirâmide (BRASIL, 2021).

Essa discrepante realidade leva o modelo de federalismo brasileiro a uma competição predatória entre os entes da federação. Anastasia (2007) explica que a assimetria do federalismo brasileiro enfrenta o desafio de encarar as enormes desigualdades típicas do país, muitas das vezes intensificada pela disputa entre os membros. A autora considera uma ameaça ao regime democrático as duras condições socioeconômicas encontradas em algumas regiões em comparação com outras, afetando negativamente o exercício da democracia. Intimamente ligado com as precárias condições socioeconômicas, estão as condições institucionais, o que leva a duvidar da capacidade dos entes pertencentes às regiões mais desfavorecidas de proverem os cidadãos com os bens e serviços necessários ao exercício dos direitos sociais⁵ como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

Nesse diapasão, com a pretensão de colaborar com a cooperação entre os entes federativos e eliminar a competição predatória, surge a figura dos consórcios públicos. Introduzidos na CF88 por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/1998, no contexto da reforma administrativa gerencial (BRA-

2 Art. 25 da Constituição Federal de 1988.

3 Art. 36 da Constituição Federal de 1988.

4 <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

5 Art. 6º da Constituição Federal de 1988

SIL,1995), os consórcios públicos, ao lado dos convênios de cooperação, serão disciplinados por lei que autorizará a gestão associada de serviços públicos e a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens necessários para a realização dos serviços⁶. Nas palavras de Moreira Neto (1998), o contexto da reforma administrativa pode ser definido pela transição entre a imperatividade e a consensualidade. Borges (2010) também corrobora com a ideia de que o momento foi um marco para o avanço da consensualidade, dentro do fenômeno da utilização dos contratos como forma de cooperação entre diferentes pessoas jurídicas de direito público, chamado pelo autor de era da contratualização da Administração Pública.

Dessa forma, segundo Carvalho Filho (2009), os consórcios públicos são ajustes de cooperação entre pessoas administrativas, entre si ou com particulares, objetivando um determinado fim de interesse público. Apenas no ano de 2005 foi promulgada a regulamentação dos consórcios públicos, que se deu por meio da Lei nº 11.107, de abril 2005, após um lapso de cerca de sete anos da Emenda Constitucional nº 19/1998, que os introduziu no arcabouço jurídico brasileiro.

A Lei nº 11.107/2005 estabelece que os consórcios públicos se constituirão de associações públicas ou pessoas jurídicas de direito privado. No primeiro caso, terão personalidade jurídica de direito público, enquanto estiverem vigentes as leis de ratificação do protocolo de intenções. No segundo caso, a personalidade jurídica será a de direito privado e se dará mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil (BRASIL,2005).

Cumpre-nos ressaltar que as pessoas jurídicas de direito público são aquelas instituídas por norma jurídica, que lhe atribuem suas funções e competências, sendo fundamentalmente regidas pelo direito público. Por outro lado, as pessoas jurídicas de direito privado são regidas de forma predominante pelas regras do direito privado e, no caso das que compõem a Administração Pública, não são necessariamente criadas por lei, apesar de por esta serem autorizadas (MADEIRA, MADEIRA, MADEIRA, 2013).

Outro ponto de destaque acerca da disciplina jurídica dos consórcios públicos constituídos sob a égide do direito público, é o fato de integrarem a administração indireta de todos os entes federados que o compõem. Assim, os consórcios públicos de direito público são novas pessoas jurídicas, com personalidade própria e autonomia, podendo participar de relações jurídicas e praticar atos, em nome próprio ou dos entes consorciados. Independentemente da personalidade jurídica adotada, os consórcios públicos observarão as normas de direito público, em especial, para a realização de licitações, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho CLT⁷ (BRASIL,2005).

O doutrinador Marçal Justen Filho (2005) alcunhou os consórcios públicos de autarquias interfederativas, pelo fato de estarem vinculadas instrumentalmente a diversos entes federados, por meio da manifestação da vontade entre as partes e ratificação do protocolo de intenções. Ao passo que, as autarquias comuns estão vinculadas a apenas um ente federativo, e se instrumentalizam por meio de lei específica.

A professora Di Pietro (2005) argumenta no sentido dos consórcios públicos integrarem a Administração Pública indireta, independentemente de sua regra de constituição (se de direito público ou pri-

6 Art. 241 da Constituição Federal de 1988.

7 §2º do Art. 6º da Lei nº 11.107/2005.

vado). Para a autora, todos os entes criados pelo poder público para desempenhar funções de Estado devem compor a Administração Pública, cabendo apenas classificá-los como Administração Pública Direta, se desprovidos de personalidade jurídica, ou Administração Pública indireta, caso tenham personalidade jurídica própria. Corroborando com essa mesma linha de pensamento, Medauar e Oliveira (2016) despertaram estranheza face ao tratamento dado aos consórcios públicos de direito privado, pois, segundo os autores, tratam-se de pessoas jurídicas de direito público internos, agregadas para realizar atividades de interesse comum, o que não justificaria a natureza privada.

Por se tratar de um tema com diversos posicionamentos doutrinários e entendimentos, não aprofundaremos nessa discussão, haja vista que o objeto do presente artigo é analisar um consórcio público instituído sob o regime do direito público, registrando apenas que há essa discussão doutrinária acerca do posicionamento dos consórcios públicos de direito privado na Administração Pública brasileira.

Em termos práticos e operacionais, os consórcios podem atuar em um universo bem amplo de serviços públicos. De maneira geral, cabe aos consórcios o mesmo rol de competências comuns à União, estados, municípios e ao Distrito Federal, conforme dispostas no art. 23 da CF88. Nesse sentido, a Lei nº 11.107/2005 não restringiu os objetivos, tampouco estabeleceu um rol taxativo, cabendo aos entes consorciados acordarem, observando os limites constitucionais⁸. Por conseguinte, temos uma ampla gama de exemplos de áreas de atuação dos consórcios públicos, desde as mais elementares como saúde, educação, assistência social até a proteção do meio ambiente, por meio da gestão de resíduos sólidos.

Os consórcios e outras formas de cooperação são incentivados⁹ pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, regulamentada pela Lei nº 12.305, de agosto de 2010. Importante frisar também que o referido normativo prioriza os consórcios públicos na obtenção de incentivos do governo federal, desde que constituídos na forma da Lei nº 11.107/2005 e tenham por objetivo viabilizar e descentralizar a prestação de serviços que envolvam resíduos sólidos¹⁰ (BRASIL,2010).

2. CODEVALE: ORIGEM E ATUAÇÃO

O Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema – Codevale é um consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, fundado no ano de 2011. Constituído pela união de onze municípios localizados na região denominada de Vale do Ivinhema, região sudeste do Estado do Mato Grosso do Sul, que faz divisa com os Estados de São Paulo e Paraná. Juntos, os municípios possuem uma população de mais de 143.000 habitantes¹¹, uma extensão territorial¹² de 29.530 km² e uma densidade demográfica¹³ de 4,87 hab/km². Os municípios que compõem o consórcio são: Anaurilândia, Angélica, Bataguassu, Batayporã, Brasilândia, Ivinhema, Nova Andradina, Novo Horizonte do Sul, Santa Rita do Pardo e Taquarussu (CODEVALE,2022).

8 Art. 2º da Lei nº 11.107/2005.

9 Inciso XIX do Art. 8º da Lei nº 12.305/2010

10 Art. 45 da Lei nº 12.305/2010

11 <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>

12 <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>

13 <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>

Em primeiro de julho do ano de 2010, em reunião plenária na cidade de Nova Andradina, foi subscrita a Carta de Intenções, primeiro documento do que mais tarde seria o Consórcio Codevale. Na Carta de Intenções, 10 prefeitos municipais manifestaram coletivamente a intenção de formar um consórcio público de direito público, com o objetivo de encontrar soluções comuns aos problemas enfrentados pelos municípios, entre os quais a gestão da área da saúde, incluindo a implementação de um Hospital Regional, a gestão dos resíduos sólidos e o transporte escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2010a).

O protocolo de intenções para constituição do Consórcio Codevale foi assinado ainda no ano de 2010 e definiu a organização e funcionamento, os objetivos, as competências, a gestão administrativa a gestão econômica e financeira, dentre outros detalhes operacionais. Ficou estabelecido também, conforme disciplina do §1º da Cláusula Segunda do acordo, que apenas seria considerado admitindo no Consórcio o ente subscritor do Protocolo de Intenções que o ratificasse por meio de lei municipal (MATO GROSSO DO SUL, 2010b). Sendo assim, a constituição do Consórcio Codevale se deu apenas após a ratificação do protocolo de intenções, perante as câmaras municipais, por meio de lei, que se deu por meios dos normativos dispostos no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Lei municipais que ratificaram o Protocolo de Intenções

| Município | Lei Municipal de Ratificação |
|-----------------------|---|
| Anaurilândia | Lei nº 539 de 01/09/2011 ¹⁴ |
| Angélica | Lei nº 856, de 15/03/2011 ¹⁵ |
| Bataguassu | Lei nº 1.833, de 20/05/2011 ¹⁶ |
| Batayporã | Lei nº 866, de 15/12/2010 ¹⁷ |
| Brasilândia | Lei nº 2.371, de 29/12/2010 ¹⁸ |
| Ivinhema | Lei nº 1.146, de 25/03/2011 ¹⁹ |
| Nova Andradina | Lei nº 958, de 24/03/2011 ²⁰ |
| Novo Horizonte do Sul | Lei nº 372, de 12/04/2011 ²¹ |
| Santa Rita do Pardo | Lei nº 1.029, de 22/03/2011 ²² |
| Taquarussu | Lei nº 340, de 18/06/2011 ²³ |

Fonte: elaborado pelo próprio autor com dados do Portal do Consórcio Codevale.

Isto posto, o Consórcio Codevale nasce com o objetivo de executar ações intermunicipais, promovendo o uso compartilhado de recursos humanos e financeiros, sendo, portanto, definido como multifinalitário. Dentre as principais ações desenvolvidas pelo consórcio estão as certificações para comercialização de produtos de origem animal, serviços de apoio ao enfrentamento da pandemia causada pelo

14 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_349150fb819841939ba44393518727cb.pdf

15 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_c3b9aca160f04032a544bebb25192b32.pdf

16 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_e753741ab3e848c09b06a1b9a4c13fb6.pdf

17 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_e9ed4f8aa0a94727a7aec7165cea901.pdf

18 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_1a656741163743cd8ed4385b5c1f52f0.pdf

19 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_67ade00abcba4637be7570ecbb4c0257.pdf

20 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_f63c92f03e144b82a036111ab63adee4.pdf

21 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_89690d294b1a413e918471cf018acf34.pdf

22 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_74a15328fb994e999d6c47b8983c6fe1.pdf

23 https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_783a20f1c4e843e6987d3534e7b9bf07.pdf

Coronavírus²⁴, serviços de atendimento de animais de pequeno porte com unidade móvel percorrendo os entes consorciados²⁵. Na área de meio ambiente o consórcio possui trabalhos relacionados com a gestão de resíduos sólidos²⁶ e também na parte de obras relacionadas com pavimento asfáltico.

Porém os destaques da atuação do Consórcio Codevale, os quais trouxeram resultados econômicos expressivos, foram as licitações para registro de preços para aquisição de medicamentos de forma cooperada entre os consorciados e o serviço de Inspeção Municipal vinculado ao consórcio. Do primeiro falaremos em tópico específico, logo abaixo.

Com relação ao segundo, qual seja, o serviço de Inspeção Municipal, o Decreto n° 10.032, de 1° de outubro de 2019, dispôs sobre as competências dos consórcios públicos, formados por municípios no âmbito do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – SISBI (BRASIL, 2019). O normativo concedeu aos consórcios públicos formados por municípios a possibilidade de solicitar a equivalência com os Serviços de Inspeção Municipal individualizados por município. Para obter a referida equivalência é necessário comprovar que têm condições de avaliar a qualidade e a inocuidade dos produtos de origem animal com a mesma eficiência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento -MAPA (BRASIL, 2017).

Dessarte, Consórcio Codevale conseguiu a equivalência do SISB no ano de 2012, por meio da Portaria n° 150, novembro de 2012 do MAPA, proporcionado aos municípios consorciados a transferência da gestão, execução e coordenação do Sistema de Inspeção Municipais. A equivalência gerou os seguintes desdobramentos: diminuição de custos para os entes; possibilidade de contratações conjuntas de insumos e serviços; ampliação do programa de combate ao comércio informal de produtos de origem animal; padronização de procedimentos de inspeção e fiscalização. Ademais, em destaque, temos o aumento de emprego e renda com o desenvolvimento da indústria agropecuária local, com o consequente incremento da arrecadação tributária (CODEVALE, 2022).

3. A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAL DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A CF88, dentre as suas inúmeras inovações, trouxe novos conceitos, atores e atribuições para os órgãos e entidades relacionadas ao controle da Administração Pública. Uma das instituições mais festejadas e valorizadas foram as que compõem o chamado sistema Tribunal de Contas, representado pelo Tribunal de Contas da União-TCU, no âmbito federal e pelos Tribunais de Contas Estaduais, no âmbito estadual e, no caso de alguns municípios, os Tribunais de Contas Municipais.

A grande novidade trazida pelo então incipiente texto constitucional foi atribuir ao Poder Legislativo, em conjunto com os Tribunais e Contas, o exercício do controle externo da Administração Pública. A titularidade do controle externo coube ao Poder Legislativo e o papel de exercer o auxílio técnico foi atribuído ao Tribunais de Contas. Tal auxílio, frise-se, não pressupõe relação de subordinação entre

24 <https://www.codevale.com.br/respiradores>

25 <https://www.assomasul.org.br/noticias/codevale-inaugura-castram%C3%B3vel-em-bataguassu>

26 <https://www.assomasul.org.br/noticias/imasul-emite-licen%C3%A7a-ambiental-para-codevale-instalar-aterro-sanit%C3%A1rio>

as entidades, haja vista que foi conferida aos Tribunais de Contas autonomia orçamentária, financeira e administrativa. Para Britto (2010), dentre todas as instituições públicas, nenhuma foi tão generosamente contemplada pela CF88 como os Tribunais de Contas.

Segundo Luiz Henrique Lima (2015), não existe democracia sem controle, todo agente detentor de parcelado poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles. Dessa forma, a fiscalização orçamentária, contábil, financeira, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais nos âmbitos federal, estadual e municipal respectivamente, mediante controle externo e também pelo sistema de controle interno de cada poder²⁷ (BRASIL,1988).

Ademais, todas as pessoas, tanto as físicas quanto as jurídicas, independentemente de sua natureza pública ou privada, desde que administrem ou guardem, arrecadem ou gerenciem recursos públicos, prestarão contas ao controle externo²⁸(BRASIL,1988).

O controle externo acima referido será exercido com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas que nesse caso específico atuará com base na disciplina do inciso II do artigo 71 da CF88, que dispõe que lhe competirá julgar as contas de todos os administradores e demais responsáveis por recursos públicos. Este é um dos fundamentos que colocam os consórcios públicos no rol de jurisdicionados dos respectivo Tribunal de Contas relacionado com os entes consorciados. Também podemos incluir na fundamentação para a fiscalização dos consórcios públicos, a possibilidade de realizar por iniciativa própria inspeções e auditorias sem prejuízo da aplicação de sanções previstas em lei para os casos de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, bem como assinatura de prazo para adoção de providências para o fiel cumprimento da lei. Os comandos foram replicados por meio dos incisos II, IV, VIII e IX do artigo 75 da Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul, conferindo as supracitadas competências ao TCE-MS, no tocante ao Consórcio Codevale.

Portanto, o Consórcio Codevale, na condição de pessoa jurídica de direito público, integrante das administrações indiretas dos entes consorciados, quais sejam os onze municípios do estado de Mato Grosso do Sul que o compõem; e pelo fato de administrar recursos públicos, torna-se, naturalmente, uma entidade jurisdicionada ao TCE-MS, conforme podemos constatar no ato normativo que publicou o Resultado do Sorteio das Listas de Unidades Jurisdicionadas para os exercícios de 2021 e 2022 do TCE-MS (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Estando o Consórcio Codevale na condição de entidade jurisdicionada, o TCE-MS ainda pode atuar com base nas funções definidas por Lima (2019), quais sejam: (i) fiscalizadora, com ações relativas ao exame e a realização de ações de controle externo nas operações de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do consórcio; (ii) informativa, quando divulga para a sociedade os resultados de suas fiscalizações, mediante a publicação de matérias na internet; (iii) sancionadora, aplicando as sanções previstas em lei, como a multa por irregularidade, descumprimento de determinação ou obstrução de auditorias e inspeções; (iv) ouvidora, nas ocasiões em que recebem de-

²⁷ Art. 70 da Constituição Federal de 1988.

²⁸ Parágrafo Único do Art. 70 da Constituição Federal de 1988.

núncias de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, ou representações de feitas por autoridades legitimadas; e por fim (v) corretiva, assinando prazo para adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, nos casos de ilegalidade comprovada e sustando a execução de ato impugnado.

Zymler e Almeida (2008) ainda acrescentam a função pedagógica ao rol dos Tribunais de Contas, que apesar de não estar prevista no texto constitucional, consiste em uma atuação didática direcionada para a orientação, com vistas a ampliar a efetividade de sua atuação, função está que foi exercida pelo TCE-MS, no que diz respeito a atuação junto ao Consórcio Codevale.

4. A EXPERIÊNCIA DO TCE-MS NA FISCALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO CODEVALE

Já na carta de intenções para a formação do Consórcio Codevale, houve inclusão do termo ganho (ou economia) de escala, quando os compromitentes admitem incluir outros municípios da região para o enfrentamento dos problemas, nas ocasiões onde haja necessidade de mais volume de recursos, como por exemplo, nos casos dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, e outros que apontem para as condições de desenvolvimento regional e demais políticas públicas (MATO GROSSO DO SUL, 2010a).

Ganho ou economia de escala é um conceito econômico, que Sandroni (2014) define como a produção de bens em larga escala visando reduções significativas de custos médios. Isso significa dizer que é a possibilidade de redução do custo médio de um produto por meio do aumento da quantidade de unidades produzidas, ideia já muito explorada na economia de um modo geral. Com base nesse conceito é possível que empresas ofereçam descontos progressivos a medida que aumenta a demanda pelo produto.

Intimamente relacionado com os princípios da economicidade e eficiência da Administração Pública, o ganho de escala é algo esperado nas aquisições públicas, haja vista que o Estado (em sentido amplo) é um dos maiores compradores do Brasil, e suas compras, em regra, possuem escala e volume significativos.

Nesse contexto e partindo dessas premissas, o Consórcio CODEVALE assumiu a incumbência de realizar as licitações para registrar os preços para futuras aquisições de medicamentos de todos os entes consorciados. No ano de 2019, foi realizada a primeira iniciativa nesse sentido. O total a ser registrado era de 594 itens e o orçamento estimado para a licitação foi de mais de R\$ 47 milhões de reais. Após a ação fiscalizatória do TCE-MS, em sede de controle prévio²⁹³⁰ (MATO GROSSO DO SUL, 2018), por meio de um rigoroso processo metodológico baseado na doutrina³¹³², concluiu-se que haviam oportunidades de melhoria na pesquisa de preços realizada. O consórcio foi orientado a refazê-la com base nos parâmetros indicados pelo TCE-MS, no exercício de sua função pedagógica. A pesquisa de preços foi refeita e a lici-

29 Documentação Prévia Protocolo nº 2001691

30 Capítulo III – Das Contratações Públicas, Seção I – Do Controle Prévio – Resolução TCE nº 88/2018

31 DE SOUZA, Haroldo Oliveira; CABRAL, Dafne Reichel. Pesquisa de Preços na Aquisição Pública de Medicamentos. Cadernos, [S.l.], v. 1, n. 6, p. 72-92, dez. 2020. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/121>. Acesso em: 14 set. 2022.

32 Cartilha de Aquisição de Medicamentos do TCE-MS, disponível em <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/16394/ce4a0e6c6f6f98e91483622822274b56.pdf>

tação seguiu seu fluxo. Os valores finais adjudicados e registrados em ata foram os constantes do Quadro 2, abaixo:

Quadro 2 – Processo Licitatório nº 11/2019 do Pregão Eletrônico nº2/2019 – CODEVALE

| PROCESSO LICITATÓRIO Nº 11/2019 DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2/2019 – CODEVALE | |
|--|-------------------|
| Quantidade total de itens | 594 |
| Quantidade de itens exitosos | 513 |
| Quantidade de Itens fracassados (motivos alheios ao preço) | 81 |
| Quantidade de Itens desertos | 0 |
| Orçamento estimado no edital | R\$ 47.125.840,81 |
| Valor homologado no Pregão | R\$ 17.649.602,86 |
| Economia gerada | R\$ 29.476.237,95 |
| Valor estimado dos itens desertos/fracassados | R\$ 2.683.682,28 |
| Percentual de economia | 62,5% |

Fonte: elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência

No ano seguinte, 2020, o TCE-MS consolidou seu entendimento sobre o tema por meio da solução de consulta³³ formalizada por meio do Parecer nº 6/2020³⁴. Cabe lembrar que a resposta do Tribunal à consulta formulada tem caráter normativo e constitui prejudgado da tese, mas não dos fatos ou casos concretos (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

Novamente, no ano de 2022, o consórcio CODEVALE procedeu com uma licitação para registrar os preços para as aquisições de medicamentos. Realizou o mesmo procedimento de enviar ao TCE-MS a prévia da fase preparatória antes da publicação do edital e, mais uma vez, o processo³⁵ passou por fiscalização que resultou na identificação de oportunidades de melhoria na pesquisa de preços. Dessa vez, os valores finais adjudicados e registrados em ata foram os constantes da Quadro 3, abaixo:

Quadro 3 – Processo Licitatório nº 26/2022 do Pregão Eletrônico nº 01/2022 – CODEVALE

| PROCESSO LICITATÓRIO Nº 26/2022 DO PREGÃO ELETRÔNICO 01/2022– CODEVALE | |
|---|-------------------|
| Quantidade total de itens | 528 |
| Quantidade de itens exitosos | 485 |
| Quantidade de Itens fracassados (motivos alheios ao preço) | 29 |
| Quantidade de Itens desertos | 14 |
| Orçamento estimado no edital | R\$ 91.701.741,39 |
| Valor homologado no Pregão | R\$ 39.295.430,06 |
| Economia gerada | R\$ 52.406.041,33 |
| Valor estimado dos itens desertos/fracassados | R\$ 2.873.385,39 |
| Percentual de economia | 57,14% |

Fonte: elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência

Conforme podemos observar ao analisar os números, houve uma expressiva economia de recursos públicos, na ordem de mais de R\$ 80 milhões, apenas nos dois casos narrados. A aplicação do

33 Art. 79 Lei Complementar nº 160/2012.

34 <http://www.tce.ms.gov.br/Jurisprudencia/viewers/pdfs/viewer.html?name=PAC00%20-%206-2020.pdf&file=/Jurisprudencia/document?documentType=cmis:document&objectId=ec9eebf4-1941-43c7-a889-b22ab341a7c0>

35 Processo TC/4782/2022

binômio ganho de escala, gerado pelas características inerentes aos consórcios públicos - cooperação e união de forças - junto com uma atuação efetiva, metódica e coordenada do TCE-MS, trouxe significativos resultados capazes de agregar valor para a Administração Pública.

CONCLUSÕES

O presente artigo teve por escopo examinar algumas novidades trazidas pela Constituição Federal de 1988, em especial aspectos do federalismo e os desdobramentos da descentralização do poder entre os entes federados. Ademais, tratou-se das nuances dos consórcios públicos enquanto entidades públicas capazes de promover formas de gestão associada e cooperada, buscando eliminar a competição predatória e gerar valor a partir a atuação conjunta dos entes consorciados.

Foi apresentado o caso do Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema – Codevale, uma experiência de onze municípios da região sudeste do Estado de Mato Grosso do Sul que vem logrando êxito em algumas das ações que vem realizando.

Abordou-se também algumas características do controle externo da Administração Pública, com ênfase na atuação dos Tribunais de Contas do Brasil e nas competências específicas no tocante a fiscalização dos consórcios públicos. Por fim, foi destacado o papel do Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul na fiscalização do Consórcio Codevale, com as ações que geraram mais de R\$ 80 milhões de economia aos cofres públicos.

Necessidades praticamente infinitas, recursos reconhecidamente escassos para atender a todas as demandas. Essa é a realidade da Administração Pública brasileira. Como encontrar a solução para essa difícil equação? A resposta é tão ampla e complexa quanto o problema, e a solução não será de nenhuma forma simples. Os consórcios públicos surgem no arcabouço jurídico brasileiro como bons candidatos a, no mínimo, tentar encontrar soluções para alguns entraves, dado que se utilizam de conceitos já consagrados em outras ciências, tais como a ganhos de escala e gestão cooperada. A atuação e os resultados obtidos pelo Consórcio Codevale, uma associação de pequenos municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, nos levam a acreditar que a cooperação pode amenizar alguns aspectos inerentes as regiões menos providas de recursos.

Sob outra perspectiva, o enfoque dado a geração de benefícios à sociedade com a sua atuação, coloca o Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul na vanguarda. A vultosa economia gerada em apenas dois processos demonstra o quanto o sistema Tribunais de Contas pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e o atendimento das necessidades da sociedade, real destinatária dos bens e serviços oferecidos pela Administração Pública.

Como sugestão de trabalhos futuros, sugere-se estudos no sentido de instituir em Mato Grosso do Sul um consórcio público maior e mais abrangente que o Codevale, para centralizar as aquisições públicas de medicamentos e demais insumos para a saúde, considerando ser uma área de alta criticidade, relevância para a população, o alto volume de recursos envolvidos e o elevado poderio econômico da indústria farmacêutica e de insumos, que podem deixar reféns e vulneráveis os gestores de entes de menor porte. Com isso, mais entes municipais e o próprio Estado de Mato Grosso do Sul possam se valer dos ganhos da

gestão associada e da economia de escala em maiores níveis. E do mesmo modo, também sejam realizados estudos semelhantes para consorciar municípios de outros estados da federação. E com um processo de sinergia e cooperação nacional, se consiga regular o mercado de medicamentos e insumos para a saúde, obter compras vantajosas e aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

BORGES, Alice Gonzalez. “Consórcios Públicos – problemática de sua institucionalização”. Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo: NDJ, maio/2010, p. 458.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 set 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.032/2019, de 1º de outubro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10032.htm. Acesso em: 14 set 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto - PIB. Brasília,DF. Ministério da Economia,2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 14 set 2022.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 14 set 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 14 set 2022.

BRASIL. Ministério da Administração federal e da Reforma do Estado (MARE). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov./1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 08/09/2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Portaria nº 150, novembro de 2012 Disponível em: <https://www.in.gov.br/servicos/diario-oficial-da-uniao>. Acesso em: 14 set 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Conheça o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), fev/2017. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/suasa/sisbi>. Acesso em 16/09/2022.

BRITTO, Carlos Augusto Ayres. O regime jurídico do ministério público de contas. Palestra proferida na Cerimônia de Entrega da Medalha do Mérito Luís Eduardo Magalhães, TCM-BA, 2010. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/>. Acesso em: 31 jul 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CODEVALE. Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema, 2022. Disponível em: <https://www.codevale.com.br/quemsomos>. Acesso em: 16 set. 2022.

DE SOUZA, Haroldo Oliveira; CABRAL, Dafne Reichel. Pesquisa de Preços na Aquisição Pública de Medicamentos. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 6, p. 72-92, dez. 2020. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/121>. Acesso em: 14 set. 2022

JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer elaborado pelo Professor Doutor Marçal Justen Filho, versando sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos. 2005. Disponível na internet via: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/527/520>. Acesso em: 13 set. 2022

LIMA, Luiz Henrique, Controle externo. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: método, 2015.

LIMA, Luiz Henrique, Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

MADEIRA, C. G.; MADEIRA, J. C.; MADEIRA, L. E. CONSÓRCIO PÚBLICO: uma análise do instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.], v. 8, p. 509–520, 2013. DOI: 10.5902/198136948366. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/8366>. Acesso em: 12 set. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. CODEVALE. Carta de Intenções – Formação de Consórcio Público de Direito Público – Nova Andradina-MS, de 1 de agosto de 2010a. Disponível em: https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_a54c6bba7aae42caadb2979b90167a85.pdf. Acesso em: 16 set 2022.

MATO GROSSO DO SUL. CODEVALE. Protocolo de Intenções para a constituição do Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema - CODEVALE, de 10 de novembro de 2010b. Disponível em: https://www.codevale.com.br/_files/ugd/eabb3c_d606e640fa334ab19765139eac22e51a.pdf. Acesso em: 16 set 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/df-de24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso em: 14 set 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Lei complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/porta/admin/db/legislacaoServicoConsulta/272.pdf>. Acesso em: 14 set 2022.

MATOGROSSODO SUL. T.C.E. Cartilha de Aquisição de Medicamentos do TCE-MS. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/porta-services/files/arquivo/nome/16394/ce4a0e6c6f6f98e91483622822274b56.pdf>. Acesso em: 14 set 2022.

MATO GROSSO DO SUL. T.C.E. Resolução nº 88, de 3 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portalservices/files/arquivo/nome/18522/25edc7810826a88ebb17b19adaa87258.pdf>. Acesso em: 14 set 2022.

MATO GROSSO DO SUL. T.C.E. Resultado do Sorteio das Listas de Unidades Jurisdicionadas para os exercícios de 2021 e 2022, 2020. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/16065/d3b9a29a89b6c136003aa9d2a5cab811.pdf> Acesso em: 14 set 2022.

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

MELO, Álisson José Maia. Gestão associada de serviços públicos no Brasil: federalismo cooperativo, Administração Pública e direitos fundamentais. Dissertação (Mestrado em Direito), 172 fls., 2013. Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12814>. Acesso em: 09 set 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Administração pública gerencial”. Revista de Direito. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, jul./dez. 1998, p. 43.

ZYMMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 144