



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

Os Consórcios Públicos e a Jurisprudência dos Tribunais de Contas



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS





Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

2019 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *on-line* do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Autores

Joanni Aparecida Henrichs

Diretoria-Executiva

Gustavo de Lima Cezário

Orientação Técnica

Luciane Guimarães Pacheco

Orientação Editorial

Keila Mariana de A. O. Pacheco
Luciane Guimarães Pacheco

Revisão de textos

Svendla Chaves

Diagramação

Themaz Comunicação

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM

Os Consórcios Públicos e a Jurisprudência dos Tribunais de Contas. – Brasília/DF: CNM, 2019.

305 páginas.

1. Políticas Públicas. 2. Finanças. 3. Administração Pública Municipal. 4. Legislação. 5. Gestão Municipal. 6. Política.



SGAN 601 – Módulo N – Asa Norte – Brasília/DF – CEP: 70830-010
Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008
E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

Diretoria CNM Gestão 2018-2021

Conselho Diretor

PRESIDENTE	Glademir Aroldi
1º VICE-PRESIDENTE	Julvan Rezende Araújo Lacerda
2º VICE-PRESIDENTE	Eures Ribeiro Pereira
3º VICE-PRESIDENTE	Jairo Soares Mariano
4º VICE-PRESIDENTE	Haroldo Naves Soares
1º SECRETÁRIO	Hudson Pereira de Brito
2º SECRETÁRIO	Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior
1º TESOUREIRO	Jair Aguiar Souto
2º TESOUREIRO	João Gonçalves Júnior

Conselho Fiscal

TITULAR	Jonas Moura de Araújo
TITULAR	Expedito José do Nascimento
TITULAR	Christiano Rogério Rego Cavalcante
SUPLENTE	Pedro Henrique Wanderley Machado
SUPLENTE	Marilete Vitorino de Siqueira
SUPLENTE	Cleomar Tema Carvalho Cunha

Representantes Regionais

REGIÃO NORTE	Francisco Nelio Aguiar da Silva
REGIÃO NORTE	Wagne Costa Machado
REGIÃO SUL	Alcides Mantovani
REGIÃO SUDESTE	Daniela de Cássia Santos Brito
REGIÃO SUDESTE	Luciano Miranda Salgado
REGIÃO NORDESTE	Rosiana Lima Beltrão Siqueira
REGIÃO NORDESTE	Roberto Bandeira de Melo Barbosa
REGIÃO CENTRO-OESTE	Rafael Machado
REGIÃO CENTRO-OESTE	Pedro Arlei Caravina



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Carta do Presidente

Prezado(a) Municipalista,

Durante a *XIX Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, realizada em Brasília entre os dias 10 a 12 de maio de 2016, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) lançou o grupo de trabalho *Consórcios Públicos Intermunicipais*, que conta com equipe técnica, institucional e política.

Como o objetivo é fortalecer os consórcios públicos com ações que promovam sua organização, estruturação, operacionalização e seu desenvolvimento institucional, e considerando que uma das questões sensíveis aos consórcios públicos é a postura adotada pelos Tribunais de Contas Estaduais e da União sobre a conformação desse arranjo federativo, a CNM apresenta material técnico baseado em minuciosa pesquisa sobre os posicionamentos firmados por esses tribunais.

Sabe-se que a Lei 11.107/2005, que dispôs sobre as normas gerais relativas aos consórcios públicos, e o Decreto 6.017/2007, que a regulamentou, possuem abrangência nacional e, portanto, aplicam-se a todos os consórcios constituídos no país.

No entanto, diante do dinamismo inerente ao dia a dia dos consórcios, é comum surgir situações que não estão pontualmente disciplinadas nos referidos normativos, e muitas dessas questões acabam sendo esclarecidas por meio das decisões dos Tribunais de Contas, seja respondendo consultas em tese, seja no momento em que avaliam as prestações de contas. Logo, conhecer os posicionamentos jurisprudenciais é primordial.

Por essa razão a CNM se mobilizou para trazer ao conhecimento dos gestores municipais as principais decisões e posicionamentos dos Tri-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

bunais de Contas a fim de contribuir para o melhoramento das decisões administrativas e políticas e, também, evitar a desaprovação das contas dos consórcios públicos.

Esclarece-se que a ausência de referência a alguns Tribunais de Contas se deve ao fato de não se ter identificado, em princípio, decisões relacionadas aos consórcios e/ou com posicionamentos aprovando ou desaprovando as contas por aspectos comuns da rotina fiscal orçamentária.

Como os posicionamentos técnicos podem sofrer variação de um tribunal para outro e a jurisprudência é constantemente atualizada e/ou modificada, é importante que se busque sempre por orientações atualizadas relacionadas ao Tribunal de Contas onde se situa o seu consórcio público.

Boa leitura e uma excelente gestão!

Glademir Aroldi

Presidente da CNM





Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Lista de Siglas

TCU	Tribunal de Conta da União
TCE/MT	Tribunal de Contas do Mato Grosso
TCE/MS	Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul
TCE/MG	Tribunal de Contas de Minas Gerais
TCE/PR	Tribunal de Contas do Paraná
TCE/PE	Tribunal de Contas de Pernambuco
TCE/RS	Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul
TCE/SC	Tribunal de Contas de Santa Catarina
TCE/SP	Tribunal de Contas de São Paulo
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

Sumário

Lista de Siglas.....	6
1. Apresentação	10
2. Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos.....	11
3. Controle Interno	16
3.1 Necessidade de implementação do sistema de controle interno	16
3.2 Atribuições distintas entre controle interno e conselho fiscal	26
3.3 Controle interno e servidores efetivos	32
4. Contratação de Pessoal.....	40
4.1 Regime jurídico adotado para os consórcios de direito público e privado. 41	
4.2 Ampliação do número de cargos e reajuste da remuneração	93
4.3 Contratação temporária	96
4.4 Recolhimento de FGTS em favor de servidores comissionados e multa de 40% em caso de desligamento	112
4.5 Cessão de servidor – verba rescisória.....	116
4.6 Cômputo de despesa com pessoal	124
4.7 Nomeação de procurador jurídico	131
4.8 Cargo em comissão	136
4.9 Nomeação de servidor como membro do Conselho de Prefeitos – Ilegalidade.....	141
4.10 Acumulação de cargos	146
4.11 Terceirização de serviço com cessão de mão de obra e obrigações previdenciárias.....	152
4.12 Terceirização de serviços contábil.....	154



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

5. Tributação	155
5.1 Incidência do Pasep	155
5.2 Imposto de renda retido na fonte (IRRF)	159
5.3 Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	165
5.4 Retenção de parte da cota de participação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com vistas ao recolhimento da contribuição do Município no consórcio	168
6. Licitação e Contratos	171
6.1 Contratação sem licitação de consórcio por Município não consorciado	172
6.2 Dispensa de licitação	177
6.3 Modalidade pregão	180
6.4 Prestação de serviços continuados contratados via licitação	181
6.5 Celebração contrato de programa	184
6.6 Licitação/compras compartilhadas	191
7. Finalidade do Consórcio	193
7.1 Inviabilidade na utilização de consórcios públicos para a operacionalização da folha de pagamento	194
7.2 Implantação de “casa-lar” destinada a acolher crianças e adolescentes – objeto possível	196
8. Gestão Contábil e Orçamentária	206
8.1 Obrigação de prestar contas	206
8.2 Competência para julgamento definitivo das contas do consórcio	208
8.3 Registros contábeis	213
8.4 Sistema Informatizado de Contas Municipais (Sicom)	218
8.5 Transferência de recurso ao consórcio público por meio de débito automático na conta do Município participante	220
8.6 Ausência de vinculação das contas de consórcio público as dos Municípios consorciados pelo regime de direito público	226
8.7 Inconsistências no balanço patrimonial	232



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

9. Aspectos Jurídicos.....	237
9.1 Consórcios públicos constituídos antes da vigência da Lei 11.107/2005	237
9.2 Inércia na extinção de consórcio público – responsabilidade objetiva....	243
10. Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde.....	257
10.1 Inviabilidade da transferência da gestão de atenção básica, contratação de médicos e cômputo da despesa com pessoal	257
10.2 Serviços de média e alta complexidade: utilização de recursos do Fundo Nacional de Saúde e contratação e cômputo de despesas com pessoal	265
10.3 Despesas executadas por consórcio público na área de saúde e cômputo para alcance do mínimo constitucional	288
10.4 Credenciamento de prestadores de serviços de saúde.....	296
11. Referências.....	303



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

1. Apresentação

O propósito desse material é reunir os principais posicionamentos dos tribunais de contas da União e estaduais sobre os consórcios públicos a fim de disseminar aos gestores públicos as diretrizes consideradas no momento da apreciação das contas prestadas.

Como critério de seleção das decisões, optou-se por aquelas que trouxessem diretrizes gerais inerentes à condição peculiar dessas entidades. As buscas foram realizadas nos sites de todos os tribunais de contas estaduais e da União, entretanto, nem todos retornaram resultados.

A apresentação dos precedentes foi sistematizada por assunto, conforme ilustrado no sumário, sendo que cada decisão é antecedida por comentários para nortear o gestor público sobre o tema. Em caráter complementar, o trabalho apresenta o conceito de assuntos secundários, bem como a indicação de leituras acessórias no intuito de aprofundar o entendimento.

Importante apontar também que, infelizmente, não há unidade em relação aos procedimentos e sistemas utilizados para a prestação das contas, daí a importância de que os gestores dos consórcios públicos estejam sempre atentos às instruções e regulamentações do tribunal de contas do seu Estado.

Por fim, não obstante o esforço da CNM com essa iniciativa, outros três fatores exigem redobrada atenção: a interpretação quanto a aplicação da lei pode encontrar divergência entre um tribunal e outro; a posição jurisprudencial pode ser alterada; e as prestações de contas são constantes, implicando em novas decisões a todo tempo; desse modo, é recomendável que, além do apoio desse material, os gestores se mantenham atualizados em relação aos precedentes do tribunal para o qual o consórcio presta contas.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

2. Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

Os consórcios públicos são pessoas jurídicas, constituídas como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formadas **exclusivamente por Entes da Federação** e que, para sua constituição e atuação, devem atender as exigências da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007.

Têm por objetivo estabelecer relações de cooperação federativa para alcançar objetivos de interesse comum que dificilmente se resolveriam individualmente ou, ainda, para alcançar maiores feitos com junção e economia de esforços e recursos.

Contemplam uma vasta área de atuação, por exemplo: agricultura, assistência social, educação, desenvolvimento econômico, energia, habitação, infraestrutura, meio ambiente, planejamento urbano, saneamento básico, saúde, segurança pública, transporte e mobilidade, turismo. Diante da ampla possibilidade, os consórcios podem ser **finalitários**, ou seja, atuar com um objetivo específico, ou **multifinalitários**, congregando diversos objetivos na mesma estrutura.

Por se tratar de uma alternativa flexível de gestão, os consórcios públicos são considerados uma importante estratégia para o desenvolvimento não apenas dos Municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, oportunizando planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso



SAIBA
MAIS

Acesse o *hotsite* dos consórcios públicos <<http://www.consorcios.cnm.org.br>> e baixe a cartilha *Consórcios Públicos Intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência* para conhecer aspectos legais e práticos que envolvem estas entidades.

A respeito dos diversos aspectos inerentes aos consórcios públicos, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) exarou o Prejulgado¹ 1776, que disciplina a interpretação desse tribunal sobre o assunto. Veja a sua íntegra:

TCE/SC – Prejulgado 1776 reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 03/07/2013, mediante a Decisão 1417/2013 exarada no Processo de Consulta 12/00460321.

1. A Lei Federal nº 11.107, de 06/04/2005, prevê que o consórcio público pode ser constituído:

a) por meio de associação pública, quando adquire personalidade de direito público e integra a “administração indireta de todos os entes da Federação consorciados” (art. 6º, inc. I e §1º);

b) por meio de pessoa jurídica de direito privado (por exemplo, associação civil), que se submete “ao atendimento dos requisitos da legislação civil”, não integrando a administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados (art. 6º, inc. II e §2º, da Lei).

2. A entidade privada (associação civil) a ser constituída pelo consórcio público:

a) é enquadrável no art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93, por evidenciar-se sua condição de entidade controlada direta ou indiretamente pela Administração Pública, portanto, deve obediência às disposições da Lei de Licitações;

¹ Prejulgado é o pronunciamento realizado pelas câmaras de um tribunal sobre a interpretação de alguma norma jurídica.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

b) sujeita-se às normas da Lei de Licitações em face do art. 6º, §2º, da Lei nº 11.107, de 2005, que expressamente prevê que a entidade com personalidade jurídica de direito privado “observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos [...]”.

3. O protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados deverá estabelecer, de acordo com deliberação da assembleia geral:

a) o quadro de pessoal com a quantificação e qualificação dos servidores necessários à execução dos serviços administrativos e finalísticos para atendimento dos objetivos do consórcio, contendo, entre outros, especificações sobre a carga horária, a lotação e a remuneração do pessoal, considerando eventuais divergências de salário e de regime de horário existentes entre os entes consorciados;

b) os serviços a serem executados prioritariamente pelos servidores responsáveis pelos serviços transferidos, mediante cedência pelos entes consorciados, na forma e condições fixadas na legislação de cada ente, de acordo com o previsto no §4º do art. 4º da Lei nº 11.107, de 2005;

c) as vagas a serem preenchidas através da contratação de empregados públicos, precedida de aprovação em concurso público (art. 37, inciso II, da CF), sob o regime celetista, não adquirindo o contratado a estabilidade a que se refere o art. 41 da CF, com a redação da EC nº 19, de 1998, devendo constar cláusula específica no protocolo de intenções sobre o número (de empregos), a forma de provimento e a remuneração dos empregados, nos termos do inciso IX, do art. 4º da Lei nº 11.107, de 2005, observado o art. 6º, §2º, da Lei, prevendo, ainda, as hipóteses de rescisão do contrato, além daquelas definidas pela CLT; d) indicação das situações em que admitida a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, com limitação de vagas e prazo, mediante o regime jurídico que for estabelecido na lei municipal específica de



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cada ente consorciado, sem aquisição de estabilidade, em observância do inciso IX, do art. 4º, da Lei Federal nº 11.107, de 2005, e do art. 37, inciso IX, da CF.

4. A subscrição do protocolo de intenções deverá ser ratificada por lei de cada ente que integrará o consórcio, conforme estabelecido no art. 5º da Lei Federal nº 11.107, de 2005.

5. A prestação de contas acerca da aplicação de recursos públicos, de acordo com o parágrafo único do art. 70 da CF, com a redação da EC nº 19, de 1998, é exigível de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, devendo ser observado que: a) o caput do art. 9º da Lei nº 11.107, de 2005, determina que a execução das receitas e despesas subordina-se às normas de direito financeiro (público) e o parágrafo único sujeita expressamente o consórcio público à fiscalização do Tribunal de Contas; b) o controle externo previsto no art. 31, §1º, da CF incide sobre todos os atos praticados pela entidade (de natureza pública ou privada) constituída pelo consórcio público.

6. Os Gestores Públicos devem considerar as alterações promovidas pela Lei Federal nº 11.107, de 2005, na Lei nº 8.666, de 1993, pertinentes aos consórcios públicos, destacando-se: a) o limite dos valores estabelecidos para determinar as modalidades de licitação (convite, tomada de preços e concorrência), “no caso de consórcios públicos”, corresponderá ao dobro “quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número”, conforme o §8º do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93, incluído pelo art. 17 da Lei Federal nº 11.107, de 2005; b) o limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços estabelecido no art. 24, incisos I e II, da Lei de Licitações, no caso de consórcios públicos, corresponde a 20% dos limites estabelecidos na alínea “a” dos incisos I e II do art. 23, de acordo com o §1º do art. 24 da Lei n. 8.666/93, com a redação alterada pelo art. 17 da Lei n. 11.107/2005 e



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

pela Lei n. 12.715, de 2012, o que equivale a R\$ 16.000,00 (20% sobre R\$ 80.000,00) para compras e outros serviços e a R\$ 30.000,00 (20% sobre R\$ 150.000,00) para obras e serviços de engenharia; c) é prevista dispensa de licitação para os consórcios públicos contratarem “programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada”, conforme inciso XXVI da Lei n. 8.666/93, incluído pelo art. 17 da Lei n. 11.107/2005. No mesmo sentido, a norma do inc. III, §1º, do art. 2º, da Lei n. 11.107, de 2005; d) é admitido que cada um dos “órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados” celebre contrato administrativo decorrente de licitação promovida pelo consórcio público, desde que previsto pelo edital, segundo o §1º do art. 112 da Lei n. 8.666, de 1993, com a redação incluída pelo art. 17 da Lei n. 11.107, de 2005.

7. Para atendimento das disposições da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), os entes da Federação consorciados deverão observar, entre outras normas, o art. 8º, §4º, da Lei nº 11.107, de 2005.

8. O art. 19 da Lei Federal nº 11.107, de 2005, ressalva expressamente que as disposições da Lei não se aplicam “aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência”, motivo pelo qual esses atos podem ser executados de acordo com o que foi ajustado à época.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

3. Controle Interno

3.1 Necessidade de implementação do sistema de controle interno

Para gerir adequadamente o interesse público, a administração pública deve seguir diversas normas e princípios² e para garantir que sejam devidamente cumpridos existem mecanismos de controle.



ENTENDA MELHOR

O controle da administração pública pode ser **externo** ou **interno**. No primeiro caso o controle é exercido por um dos poderes sobre o outro (por exemplo, Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas ou Poder Judiciário fiscalizam o Poder Executivo). Já o interno³ é quando cada um dos poderes exerce controle sobre seus próprios atos e agentes (princípio da autotutela⁴).

2 Por exemplo, o art. 37 da Constituição Federal, estabelece que 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

3 O controle interno integra a estrutura organizacional da administração pública e possui a função de acompanhar a execução das ações e auxiliar o gestor com informações técnicas para a tomada de decisões (caráter preventivo). Se identificar alguma situação irregular, deve sugerir a correção da ação. Por ter conotação opinativa, o gestor pode ou não atender à proposta sugerida pelo Controle Interno, assumindo a responsabilidade e o risco pelos atos praticados

4 O princípio da autotutela significa que a administração pública exerce controle sobre seus próprios atos e tem poder para, por conta própria, anular aqueles atos constatados ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos. Esse princípio está assegurado nas súmulas do STF 346 (*a administração pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos*) e 473 (*a administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos*) (DI PIETRO, 2012).

Especificamente em relação ao controle externo, a Lei 11.107/2005 determinou o dever dos consórcios públicos de prestar contas aos Tribunais de Contas e o seu art. 9 estabeleceu que o Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do consórcio é o mesmo competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, ou seja, de seu presidente.

No âmbito dos consórcios públicos, a Lei 11.107/2005 se manteve silente sobre o controle interno, e o Decreto 6.017/2007 destacou apenas que “as cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de **controle interno** e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados” (art. 13, §3º).

Entretanto, pelo fato de os consórcios públicos integrarem a administração indireta dos Entes consorciados, há entendimento de que também devem implementar o controle interno.



LEGISLAÇÃO

Nos termos do art. 6º, §1º, da Lei 11.107/2005, o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os Entes da Federação consorciados.

Nesse sentido, ao analisar a prestação de contas do exercício de 2008 do Consórcio Intermunicipal de Saúde Araguaia, o Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE/MT) identificou inconsistência contábil decorrente da ausência de controle e fiscalização interna efetivos.

Ponderou-se no acórdão que

a Constituição da República exigiu dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (nas respectivas esferas da federação) a implantação de controle interno próprio, como forma de fis-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

calização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, dos seus atos praticados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a ser realizada em toda a Administração direta e indireta, tendo implantado, deve-se ter a implementação e manutenção de do sistema de controle interno eficiente, para cumprimento de todas as normas constitucionais, previdenciárias, legais e regimentais.

Dessa maneira, embora tenha aprovado as contas com ressalvas, o TCE/MT, além de aplicar multa ao gestor responsável, determinou ao consórcio público em questão a implementação e manutenção de um sistema de controle interno eficiente, para cumprimento de todas as normas constitucionais, previdenciárias, legais e regimentais, para que não sejam reprimadas em momento futuro as falhas vislumbradas nestas contas.

Conheça a decisão:

TCE/MT – Processo 18191-9/2009 – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde do Araguaia – Rel. Cons. Humberto Bosaipo – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 16/12/2009.

RELATÓRIO

Tratam os autos das Contas Anuais de Gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Araguaia, referentes ao exercício de 2008, sob a responsabilidade do Presidente, senhor MARCOS ROBERTO REINERT, submetidas ao julgamento desta Corte de Contas em face de sua competência constitucional. Segundo consta nos autos, a equipe técnica relata que o gestor deixou de prestar contas da sua gestão, não encaminhando o Balanço Geral que consolida todas as operações financeiras e patrimoniais da entidade, daí instauração da tomada de contas.

1. ORÇAMENTO

No exercício, a receita prevista do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ARAGUAIA, totalizou o valor de R\$



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

1.740.500,00 (Um milhão, setecentos e quarenta mil e quinhentos reais), sendo arrecadado o montante de R\$ 1.464.089,52 (Um milhão, quatrocentos e sessenta e quatro mil e oitenta e nove reais e cinquenta e dois centavos);

2. BENS PATRIMONIAIS

De acordo com o registro contábil, no encerramento do exercício, os bens móveis do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Araguaia totalizaram R\$ 53.102,20 (cinquenta e três mil, cento e dois reais e vinte centavos), fls.11/TCE-MT.

3. DESPESAS

O gestor não encaminhou o Balanço Geral, contudo consta no Balancete do mês de dezembro de 2008 que foi empenhado o montante de R\$ 1.711.851,41, sendo ao final do exercício cancelado o valor de R\$ 127.320,49, ficando o total de despesas em R\$ 1.584.530,92. No APLIC, consta que foi empenhado o montante de R\$ 2.059.801,82, sendo cancelado ao final do exercício o valor de R\$ 469.504,04. Como se vê, há uma clara divergência entre os valores informados nos balancetes mensais e as informações do APLIC, o que contraria o Artigo 175 do Regimento Interno TCE. Tópico 4.3.1 – fl. 008 TCE. Durante o exercício, foram concedidas diárias aos servidores no valor total de R\$ 21.006,49 (vinte e um mil e seis reais e quarenta e nove centavos). Foi constatado que durante o exercício foi empenhado o valor total de R\$ 102.594,65 para pagamento de INSS, parte patronal. Esse valor está dividido em duas partes, sendo R\$ 25.274,29 de parcelamento de débitos anteriores e R\$ 77.320,36 da apropriações do exercício de 2008. O montante das contribuições devidas durante o exercício não foram pagas e ao final, no mês de dezembro foram cancelados todos os empenhos, para ocultar a falta de pagamento. Pelo não pagamento das contribuições, o gestor infringiu o Artigo 40 da constituição federal. Ainda assim, esse valor deveria estar inscrito em restos a pagar. Com o cancelamento desses empenhos, o gestor cometeu também a irregularidade de registros contábeis incorretos, pois não consta registrado



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

os valores de restos a pagar que deveria. Além do não pagamento da parte patronal da previdência, o gestor deixou de recolher também a parte descontada dos servidores no valor de R\$ 28.066.72, que somado ao saldo não recolhido do exercício anterior perfaz um montante de R\$ 55.862,31 que foi apropriado pelo CISA. Deixou ainda de recolher os valores retidos de Imposto de rendas de R\$ 81.125,69 que somado ao saldo não recolhido de exercícios anteriores no valor de R\$ 67.771,28, chega-se ao montante de R\$ 148.896,97 sem recolhimento. Não recolhimento de ISSQN retido no valor de R\$ 37.659,59, caracterizando apropriação indébita de valores, conforme tópico 4.3.10, fl. 010 TCE-MT.

4. DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES

Não houve denúncias ou representações durante o exercício.

5. LICITAÇÕES E CONTRATOS

Durante todo o exercício de 2008 foi promovido somente um procedimento licitatório de Tomada de Preço (nº 01/2008) para contratação de profissionais da saúde. Deste procedimento, verificou-se as seguintes irregularidades formais: O edital do procedimento data de 01 de julho de 2008. O mesmo foi juntado aos autos do balancete de novembro. Não apresenta o preço global. É apresentado somente o Edital. Não se apresenta o processo licitatório em si. Não apresenta os vencedores, nem propostas. Não apresenta parecer jurídico. Não apresenta homologação nem adjudicação, como se pode verificar às fls. 009 TCE/MT.

6. RELATÓRIO TÉCNICO DE AUDITORIA

A equipe composta pelo Auditor Público Sr^o. MARIO MARTINS DE OLIVEIRA e pelo Técnico Instrutivo e de Controle Sr^o. CLODOALDO ESTEVÃO FERRAZ, após análise dos documentos e informações apuradas in loco, elaborou o relatório de auditoria de fls. 003 a 013-TCE/MT, oportunidade em que foram detectadas inicialmente 11 (onze) irregularidades sendo 07 (sete) de natureza grave, 02 (duas) de natureza gravíssima e



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

02 (duas) sem classificação. 3 Devidamente notificado, conforme fls. 015 a 017/TCE-MT, o Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Araguaia manifestou acerca das irregularidades apontadas, com a juntada da defesa e dos documentos de fls. 019 a 478-TCE/MT.

7. DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho, emitiu o Parecer nº 7.618/2009 (fls. 487 a 490- TCE/MT), no sentido de julgar irregulares as Contas Anuais de Gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Araguaia, exercício de 2008, sob a gestão do senhor Marcos Roberto Reinert.

VOTO

Da leitura das informações e dos documentos constantes no presente processo, realizada pela equipe técnica in loco, foram apontadas inicialmente 11 (onze) irregularidades e após a apresentação da defesa e documentos por parte do Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde Araguaia, sob a responsabilidade do Presidente, senhor Marcos Roberto Reinert, percebe-se a permanência de 09 irregularidades. São elas:

1 Divergências entre as informações enviadas por meio eletrônico e as constantes nos processos físicos de R\$ 5.766,86 nas despesas empenhadas contrariando o Artigo 75 da Resolução nº 14/2007 – Regimento Interno TCE. Item 4.3.1. GRAVE – E 41

2 Não recolhimento das cotas patronais devidas ao INSS, no valor de R\$ 77.320,36, contrariando o Artigo 40 da Constituição Federal. Item 4.3.10. Gravíssima A 02

3 Não recolhimento das contas de contribuição previdenciária, descontadas dos servidores, no valor de R\$ 55.862,31. Gravíssima A 04

4 Não recolhimento dos valores de IRRF, descontados de servidores e de terceiros no valor de R\$ 148.896,97. Não Classificada



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

5 Não recolhimento dos valores de ISSQN, descontados de fornecedores, no valor de R\$ 37.659,59. Não Classificada

6 Devolução de dois cheques sem fundos contrariando o Art. 1º, inciso V do Decreto-Lei nº 201/67 c/c art. 1º, inciso I, da Lei complementar nº 101/2000 – LRF. Item 4.6. GRAVE – E30

7 Atraso no envio dos Balancetes mensais dos meses de janeiro a agosto e de novembro e dezembro. GRAVE – E42

8 ATRASO no envio das informações do APLIC relativos a CARGA INICIAL e ORÇAMENTO e dos meses de Janeiro, Fevereiro, Novembro e Dezembro de documentos obrigatórios ao TCE-MT. (item 3.4 e 8) E – 42 GRAVE

9 Não prestação de contas ao TCE, por não ter encaminhado o GRAVE E-43 1 Balanço Geral, contrariando o Artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal.

A fiscalização levada a efeito por essa Egrégia Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal (é o que esclarece o art. 35 da Lei Orgânica do TCE/MT).

A Constituição da República exigiu dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (nas respectivas esferas da federação) a implantação de controle interno próprio, como forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, dos seus atos praticados, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a ser realizada em toda a Administração direta e indireta, tendo implantado, deve-se ter a implementação e manutenção de do sistema de controle interno eficiente, para cumprimento de todas as normas Constitucionais, Previdenciárias, Legais e Regimentais.

Sendo assim, os itens 1, 7, 8 e 9 tratam não só do aprimoramento do controle interno, mas também de falhas de natureza contábil-administrativa que não trouxeram prejuízos ao município, contudo, são passíveis de reprimenda por parte deste E. Tribunal. Cabe citar que o administrador público jamais deve



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

deixar de observar os ditames constitucionais, legais e regimentais consoantes à gestão fiscal, compensação financeira, licitação, organização, adequação, planejamento, eficácia e cumprimento de prazos. Do atraso no envio de balancetes mensais nos meses de janeiro a agosto e de novembro e dezembro, das contas anuais, e os informes do sistema APLIC: Carga Inicial e Orçamento, ao TCE, cabe penalização de multa do art. 289, VIII da Resol. 14/07. Deve o gestor observar essa falha para que não haja eventual reincidência.

Das irregularidades 02,e 03, a princípio verifico que os atos de gestão foram realizados com inobservância da lei, a exemplo do item 02 não recolhimento de cota patronal de Previdência Social no valor de R\$ 77.320,36 (setenta e sete mil, trezentos e vinte reais e trinta e seis centavos) e o item 03, não recolhimento de cotas descontadas dos segurados à previdência social no valor de R\$ 55.862,31 (cinquenta e cinco mil, oitocentos e sessenta e dois reais e trinta e um centavos). Em relação a contribuição previdenciária do consórcio não foram recolhidos ao regime geral da Previdência Social, em desacordo com o artigo 40 da Constituição Federal, bem como as cotas descontadas dos funcionários, estando em desacordo com Lei 9983/00, o que caracteriza crime de apropriação indébita.

O gestor em sua justificativa alega que em função da ausência dos repasses dos Municípios Consorciados e do Estado através do SES (Secretaria Estadual de Saúde), de forma que o pouco recurso efetivamente arrecadado era insuficiente para atender a tantas obrigações do Consórcio. O Plenário tem decidido em situações semelhantes que os gestores devem buscar os meios efetivos para regularização das pendências previdenciárias, o que foi demonstrado pelo gestor do consórcio em tentar solucionar tal demanda, para tanto há formalizado parcelamento de acordo com a Lei nº. 11.941/2009.

Por todas essas razões, entendo que essas irregularidades permanecem e justificam a aplicação de multa ao gestor, com base no art. 75, inciso III da Lei Complementar 269/2007, bem



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

como determino que o atual gestor providencie os recolhimentos devidos a Previdência Social, analisados neste processo, e assim tenha sua eventual punibilidade extinta, em relação a imputação prevista no art. 168-A do código Penal, nos termos de seu Parágrafo Segundo Transcritos: *Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. [...] §2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida na lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.*

Item nº 4 e 5, encargos sociais e fiscais, do não recolhimento dos valores de IRRF, descontadas de servidores e de terceiros e não recolhimento dos valores de ISSQN, temos que de acordo com a Resolução de Consulta nº 18/2008, o imposto incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por Consórcio Intermunicipal de Saúde, criados com base na Lei nº 11.107/2005 (que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências) na forma de associação pública, cuja natureza jurídica é autárquica, será retido pelos Consórcios, que atuam na qualidade de substituto tributário, e destina-se aos municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal de 1988. Neste caso serão contabilizados como receita própria do município. Os municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública, podem autorizar por contrato de rateio, a destinação dos valores do IRRF ao consórcio público, neste caso serão contabilizados como receita própria do consórcio. Quanto ao ISSQN, cabe a devida regularização ou constatação dos recolhimentos.

Por estas considerações, dou por sanado o item nº 4 e determino ao gestor que regularize as pendências ou apresente os



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

documentos, no que se refere o item 5, que atestem os recolhimentos (ISSQN), caso já o tenha feito, em 15 (quinze) dias.

Do item 6, a devolução de dois cheques sem provisão financeira, além de contrariar o art. 1º, V do Decreto-Lei 200/67 c/c art. 1º, I da LCP 101/00, impõe ao administrador o dever de restituir ao erário, o valor de R\$ 35,70 (1,16 UPF/MT).

Dessa forma, não acolho Parecer Ministerial e entendo que as contas anuais ora analisadas enquadram-se no mandamento contido no artigo 21, §1 da Lei Complementar n.º 269, de 22.01.2007 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Em face de todo o exposto, não acolho o Parecer Ministerial n.º 7.618-2009 (fls. 487 a 490-TCE/MT), da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho e voto no sentido de julgar REGULARES COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS as contas anuais de gestão do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE ARAGUAIA, exercício de 2008, de responsabilidade do gestor MARCOS ROBERTO REINERT, nos termos dos arts. 21, §1º da Lei Complementar n.º 269/2007 e arts. 193 §2º da Resolução n.º 14/2007.

Determino a aplicação de multa de 80 UPF's ao Sr. MARCOS ROBERTO REINERT, fundamentado no artigo 75, inciso III e VIII c/c artigo 77, ambos da Lei Complementar n.º 269/2007 c/c artigo 289, incisos III e VIII da Resolução n.º 14/2007, sendo 20 UPF'S pela divergência entre informações enviadas por meio eletrônico e as constantes no processo físico; 10 UPF's pela devolução de cheques sem provisão financeira; 25 UPF's pelo atraso no envio dos Balancetes mensais; e 25 UPF's pelo envio intempestivos de informes do APLIC relativos a CARGA INICIAL E ORÇAMENTO. Multa que deverá ser recolhida com recursos próprios, no prazo de 15 (quinze) dias ao Fundo de Reparcelamento e Modernização do TCE/MT;

Determino ao atual gestor do mencionado Consórcio para adotar imediatas providências para a implementação e manutenção de um sistema de controle interno eficiente, para



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cumprimento de todas as normas Constitucionais, Previdenciárias, Legais e Regimentais, para que não sejam reprisadas em momento futuro as falhas vislumbradas neste.

Determino, ainda, ressarcimento de valor de R\$ 35,70 (1,16 UPF/MT), referentes multa bancária por devolução de cheques sem provisão financeira. Recomendo por fim, ao gestor, que seja cientificado de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar na irregularidade das contas subsequentes, sem prejuízo das demais sanções cabíveis. É como voto. Tribunal de Contas, em Cuiabá, 17 de dezembro de 2009. CONSELHEIRO HUMBERTO BOSAIPO RELATOR

Dessa forma, para garantir que os objetivos do consórcio público sejam alcançados com regularidade e também que as prestações de contas sejam aprovadas, é importante a implementação do controle interno.

3.2 Atribuições distintas entre controle interno e conselho fiscal

Outro ponto importante relacionado ao controle interno foi apreciado pelo Tribunal de Contas do Paraná (TCE/PR), oportunidade na qual alertou que não se deve confundir as funções do conselho fiscal com aquelas inerentes ao controle interno, sendo que o primeiro não pode substituir o segundo, já que os membros do conselho fiscal não exercem suas funções no dia a dia do consórcio e tampouco são, necessariamente, integrados por servidores efetivos (exigência que será abordada no tópico seguinte), já que tal conselho pode ser integrado por prefeitos, vereadores e representantes da sociedade civil.

Desse modo, o fato do consórcio contar com conselho fiscal não o desobriga de instituir e estruturar o controle interno.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso



ENTENDA MELHOR



TENHA ATENÇÃO

O conselho fiscal é um dos órgãos colegiados do consórcio público e sua existência deve estar prevista no contrato de consórcio público (protocolo de intenções ratificado). Tem por objetivo acompanhar e fiscalizar a gestão contábil, patrimonial, econômica e/ou financeira do consórcio. Pode ser integrado por prefeitos, vereadores dos Entes consorciados e representantes da sociedade civil, e a sua forma de organização e funcionamento deverá estar disposta no estatuto do consórcio.

No âmbito público, contrato é a relação jurídica estabelecida pelo acordo de vontades firmado pelo Estado com pessoas jurídicas de direito privado ou público. No caso do consórcio, a ratificação do protocolo de intenções se converte no contrato administrativo para o qual ficam obrigados todos os Entes consorciados que o ratificaram. Esse contrato de constituição do consórcio não se confunde com o contrato de rateio (art. 8º da Lei 11.107/2005), nem com o contrato de programa (art. 13), tampouco com o estatuto (art. 7º).

Confira a decisão do TCE/PR:

TCE/PR – Processo 024228-7/11 – Acórdão 6329/16 – Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral – 1ª Câmara – Boletim 05 de 15/12/2016

EMENTA – 1. Prestação de Contas Anual. Consórcios Públicos. Conselho Fiscal. Controle Interno. Segregação e Funções.

RELATÓRIO

Tratam os autos de prestação de contas do Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba, relativa ao exercício financeiro de 2010, a qual se encontra instruída com documentos relativos à gestão financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da entidade (peças



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

2 e 4). Posteriormente a distribuição do feito (peça 06), a Diretoria de Contas Municipais, atual Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM (Instrução n.º 1418/14, peça 07), inclinou-se em sua primeira manifestação pela restrição das contas tendo em conta: 1. Inconsistência na apresentação do Relatório do Controle Interno tendo em vista que o mesmo foi subscrito por membros que compõem o Conselho Fiscal do Consórcio; 2. Responsável pelo Controle Interno ser ocupante de Cargo em Comissão; 3. Presença de Irregularidade no Relatório de Controle Interno por ser elaborado por agentes em situação incompatível com o que determina a legislação correlata tornando-o insubsistente; 4. Ausência de Cadastro regular do Responsável pelo Controle Interno junto ao TCE/PR; 5. E atraso na entrega da Prestação de Contas eletrônica relativa ao 6º bimestre no Sistema SIM-AM. Autorizada à diligência (Despacho n.º 564/14, peça 8) e sendo devidamente cientificados o representante legal e os gestores à época responsáveis (peças 9; 11 e 12) tendo os mesmos deixando transcorrer in albis o prazo sem apresentação de resposta, esclarecimentos ou juntada de documentos (peças 15 e 16). Sequencialmente a COFIM por meio da Instrução n.º 1964/14 (peça 17) ante a ausência de pronunciamento da parte sobre os pontos controvertidos manteve inalterada suas conclusões apontadas pela irregularidade das contas. O Ministério Público de Contas por sua vez mediante o Parecer n.º 13267/14 (peça 19) em divergência emitiu opinativo pela regularidade, com emissão de recomendação de caráter corretivo por entender que não há norma expressa que obrigue a criação de um sistema de controle interno específico para os Consórcios Públicos. Em nova manifestação (peças 21; 26-28 e 32) admitida por este relator os interessados apresentaram novos elementos probatórios tendo a COFIM mediante a Instrução n.º 3305/15 (peça 36) explicitado o papel do sistema de controle interno na ordem jurídica vigente. Teve como salutar converter o feito em diligência para intimar respectivamente a contadora do CONRESOL e os COMPONENTES DO CONSE-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

LHO FISCAL e demais interessados visando explicitar melhor suas atuações na gestão da entidade. Deferida à diligência (peça 37) foram expedidos os Ofícios de Contraditório (peça 41-44) tendo o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos de Curitiba (peça 47-52); a Sra. Elisângela Clazer Cabral, (peça 53); o Sr. Pedro Claiton Pelanda (peças 56-60); o Sr. Pedro Fernandes Cavichiolo (peça 63); e o Sr. Waltevir L. Ribeiro Junior (peça 66) apresentando respectivamente suas respostas. A Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Instrução n.º 5128/16 – COFIM, peça 73) mediante análise conclusiva manteve seu opinativo pela irregularidade das contas em relação a todos os itens destacando em síntese que: a) As atribuições do Conselho Fiscal não suprem as do Controle Interno, colidindo com o entendimento do Tribunal de Contas de que as estas são distintas; b) Que na 30ª Assembleia Geral do CONRESOL, em 22.04.2015, foi decidido pela criação do cargo de controlador interno, tendo ao seu ver a entidade concordado tacitamente com o posicionamento do Tribunal de Contas, de que o Conselho Fiscal não substitui as funções do Controle Interno; c) Que em consulta ao SICAD (Sistema de Cadastro do Tribunal) foi constatado que em 01.08.2016 foi cadastrado como Controlador Interno o Sr. EMERSON MITSUI KARASAWA servidor efetivo do Município de Quintandinha (um dos municípios consorciados), ocupante do cargo de Contador II; d) Que na análise da prestação de contas de 2013 (Processo n.º 368684/14) a Coordenadoria sugeriu a conversão desta irregularidade em ressalva com aplicação de multa, argumentando que a solução apresentada não possuía a faculdade de alterar uma situação pretérita de irregularidade em relação ao controle interno, contudo, ponderou-se que para as prestações de contas futuras a condição de irregularidade ficaria sanada; e) Que o Acórdão n.º 4227/15 da 1ª Câmara que julgou as contas de 2009, ao enfrentar o mesmo problema acabou regularizando as contas, porém, com a recomendação de que o CONRESOL promovesse estudos com o intuito de implantar um sistema de controle interno em



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

conformidade com as exigências deste Tribunal de Contas. Em relação ao atraso na entrega dos dados do 6º Bimestre na composição da Prestação de Contas, opinou conclusivamente por ressaltar o ponto com aplicação da multa correlata tendo em conta a ausência de novos elementos capazes de justificar a situação. Após isso, o Ministério Público (Parecer n.º 14772/16, peça 75) lavrou parecer pela regularidade plena das contas reiterando seu opinativo anterior, acrescida, da emissão de recomendação haja vista que em 01.08.2016 foi cadastrado como Controlador Interno do Consórcio o Sr. EMERSON MITSUI KARASAWA, servidor efetivo do Município de Quitandinha ocupante do cargo de contador. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Nota-se que conforme apontado pela COFIM há nítida diferenciação entre as atribuições exercidas pelo Conselho Fiscal da entidade das executadas pelo Controle Interno, não havendo sobreposição de funções. Desse modo o sistema de controle, tanto interno/externo, alcança o Consórcio Público para os devidos fins direito. Tal lógica revela a necessidade de segregação de funções entre controlado e controlador se aplicando também à prestação de contas em comento. Entretanto, divirjo da proposição de irregularidade das contas com as respectivas multas correlatas visto que no exercício de 2013 o quadro da entidade era o mesmo do exercício de 2010, tendo a situação sido julgada regular com recomendação, mostrando-se coerente que no exercício analisado a entidade tenha o mesmo tratamento dado no exercício de 2013 (Acórdão n.º 5588/16 – Segunda Câmara) já que se trata de exercício anterior sepultando qualquer divergência interpretativa sobre o ponto. Soma-se ao isso, o fato de que houve regularização da situação no exercício de 2016 com o cadastrado regular do Controlador Interno do Consórcio e adoção das medidas pertinentes. Em relação ao atraso na entrega dos dados do 6º Bimestre na composição da Prestação de Contas, anoto que não houve manifestação dos interessados sobre o item não sendo ventiladas justificativas e/ou colacionados ele-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

mentos documentais capazes de afastar a situação objetiva de atraso para ponderação deste relator. Assim, a aplicação da penalidade pecuniária prevista no art. 87, inciso III, “b” da LC n.º 113/2005 é medida que se impõe. Face ao exposto, acato o opinativo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, e, nos termos do art. 16, I, da Lei Complementar n.º 113/2005 e do art. 246, do Regimento Interno, VOTO para julgar: I) regulares as contas do CONRESOL – CONSÓRICO INTERMUNICIPAL PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DE CURITIBA, relativas ao exercício de 2010, de responsabilidade dos Srs. CARLOS ALBERTO RICHA (CPF: 541.917.509-68) e LUCIANO DUCCI (CPF: 207.323.760-68); II) aplicar ao Sr. LUCIANO DUCCI (CPF: 207.323.760-68) a multa prevista no art. 87, inciso III, “b” da LC n.º 113/2005 pelo não atendimento ao prazo estipulado em regulamento para a entrega da Prestação de Contas Eletrônica correspondente ao sexto bimestre visto que respondia pela gestão da entidade quando do prazo para remessa tempestiva dos dados; III) após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RIT-CEPR. É o voto. VISTOS, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. ACORDAM Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em: I. Julgar regulares as contas do CONRESOL – CONSÓRICO INTERMUNICIPAL PARA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DE CURITIBA, relativas ao exercício de 2010, de responsabilidade dos Srs. CARLOS ALBERTO RICHA (CPF: 541.917.509-68) e LUCIANO DUCCI (CPF: 207.323.760-68); II. Aplicar ao Sr. LUCIANO DUCCI (CPF: 207.323.760-68), a multa prevista no art. 87, inciso III, “b” da LC n.º 113/2005 pelo não atendimento ao prazo estipulado em regulamento para a entrega da Prestação de Contas Eletrônica. correspondente ao sexto bimestre visto que respondia pela gestão da entidade quando do prazo para remessa tempestiva dos



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

dados; e III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

3.3 Controle interno e servidores efetivos

No que se refere a nomeação do responsável pelo controle interno, há entendimento de que a função deve ser desempenhada por servidor ocupante de cargo efetivo, ou seja, que tenha sido aprovado em concurso público.

Nesse sentido, o TCE/PR aprovou, com ressalvas, a prestação de contas anual de consórcio público, recomendando, nos termos do acórdão 1868/2016, que as atividades de responsável pelo controle interno sejam desempenhadas por servidor ocupante de cargo efetivo.

TCE/PR – Acórdão 1868/2016 – Processo 255572/2012 (Prestação de Contas) – Origem Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná – Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães – Órgão Julg. Segunda Câmara – Publicação: 12/05/2016 (Boletim 1357).

EMENTA: Prestação de contas de Consórcio de Saúde. Contas regulares com ressalva, multas e recomendação.

RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca da prestação de contas do Sr. Albanor José Ferreira Gomes, como Presidente do Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná no exercício de 2011. [...] A Diretoria de Contas Municipais, em análise conclusiva (Instrução 1692/16 – Peça 53), acolheu parcialmente as justificativas: (i) Ausência do Balanço Patrimonial – O Recorrente reenvia o Balanço Patrimonial, devidamente assinado pelos





Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

responsáveis, juntamente com o comprovante de publicação. Na comparação destes documentos com os dados do SIM-AM não foram detectadas diferenças, desta forma considera-se que a irregularidade foi sanada. (ii) Ausência do relatório de receitas – Os recorrentes afirmam que não houve nenhuma receita advinda dos municípios consorciados e por esta razão não foi feito o relatório. De fato a escrituração da Entidade demonstra recebimento referente a convênio e rendimentos de aplicação financeira. Não houve recebimento decorrente do contrato de rateio. Em razão do exposto, opina-se pela regularidade do item. (iii) Entrega da Prestação de Contas eletrônica com atraso – Em suas defesas os Recorrentes alegam que o atraso foi devido ao quadro reduzido de servidores e à troca de contador ocorrida em 2011. Também pondera que o atraso do envio dos dados do SIM-AM foi de apenas 1 (um) dia. Apesar das alegações, opina-se pela manutenção da multa uma vez que restou comprovado o atraso no envio dos dados do SIM-AM. (iv) Entrega do Sistema SIM-AP com atraso – Em suas defesas os Recorrentes alegam que o atraso foi devido ao quadro reduzido de servidores e à troca de contador ocorrida em 2011. Apesar das alegações, opina-se pela manutenção da multa uma vez que restou comprovado o atraso no envio dos dados do SIM-AP. (v) Ausência de cadastro do responsável pelo Controle Interno junto ao TCE-PR – Os Recorrentes enviam os comprovantes de cadastramento do senhor LUIZ MARCELO DA SILVA como Controlador Interno, no entanto, o período de responsabilidade inicia-se em 05/05/2014, fora, portanto, do período de que trata esta prestação de contas. O Controlador Interno que assina o relatório de 2011 é CARLOS BERTAN, o qual não está cadastrado no Sicad. Em razão do exposto, opina-se pela manutenção da ressalva. (vi) Responsável pelo Controle Interno ocupante de cargo em comissão – A exigência da implantação do Controle Interno é decorrente do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 onde é dito que todos os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná deverão, obrigatoriamente,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

te, instituir sistemas de controle interno. Conforme consta no Relatório de Visita nº 007/2011 na peça processual nº 36, foi a Controladoria Geral do Município de Araucária que executou as atividades de controle interno do Consórcio, a pedido de sua Diretora Geral, senhora ELIANA MACEDO DE OLIVEIRA MUNIZ. No referido Relatório de Visita, ficou demonstrado que as atividades foram executadas por servidores efetivos, sendo que DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR U5AZ.WFIN.ZQ3P.TR9W.9 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ apenas o senhor CARLOS BERTAN, Controlador Geral do Município de Araucária, é comissionado e nesta condição não fica configurada uma irregularidade. Feita esta constatação, entende-se que o item pode ser considerado como regularizado. O Ministério Público de Contas (Parecer 4147/16 – Peça 54) acolheu integralmente o posicionamento da Diretoria de Contas Municipais.

VOTO

Passo ao exame das impropriedades detectadas pelos órgãos instrutivos. (i) Ausência do Balanço Patrimonial – Comprovado em sede de contraditório a adoção de todas as medidas formais cabíveis relativamente ao Balanço Patrimonial. Conclusão: Item regularizado. (ii) Ausência do relatório de receitas – Uma vez observado na escrituração do Consórcio que não foram realizados recebimentos decorrentes do contrato de rateio, resta devidamente justificada a desnecessidade do documento. Conclusão: Item regularizado. (iii) Entrega da Prestação de Contas eletrônica com atraso; e (iv) Entrega do Sistema SIM-AP com atraso – Com vênias aos argumentos apresentados pela Entidade e pelo Sr. Albanor José Ferreira Gomes, entendo que não foram comprovadas ocorrências com imprevisibilidade tal que justifiquem os atrasos verificados (de 109 e 43 dias, respectivamente). Conclusão: Impropriedades mantidas, ensejando a aplicação de multas administrativas. (v) Ausência de cadastro do responsável pelo Controle Interno



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

junto ao TCE-PR – Uma vez demonstrado que, ainda que intempestivamente, buscou-se realizar o devido cadastramento do controlador interno, entendo que a falta pode ser afastada, uma vez que diz respeito a matéria de caráter eminentemente formal. Conclusão: Item regularizado. (vi) Responsável pelo Controle Interno ocupante de cargo em comissão – Dirirjo dos órgãos instrutivos, não entendendo que o item em comento seja suficiente para macular as contas de todo um exercício. Cabível, porém, que seja revisto o sistema de controle interno, de modo a privilegiar o desempenho das atividades em questão por servidores efetivos. Conclusão: Irregularidade convertida em ressalva e recomendação.

DECISÃO

OS MEMBROS DA SEGUNDA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade: I. julgar regulares as contas do Sr. Albanor José Ferreira Gomes, como Presidente do Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná no exercício de 2011, ressaltando, porém, o desempenho das atividades de Controlador Interno por servidor ocupante apenas de cargo em comissão, com base no disposto no art. 16, II, da LC/PR 113/05; II. recomendar ao Consórcio que as atividades de responsável pelo Controle Interno sejam desempenhadas por servidor ocupante de cargo efetivo; III. aplicar a multa prevista no art. 87, III, “b”, da LC/PR 113/05, ao Sr. Albanor José Ferreira Gomes, em razão do atraso no encaminhamento de dois módulos do Sistema SIM; IV. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes, para fins de execução, na forma da LC/PR 113/05 e do RITCE/PR. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e FABIO DE SOUZA CAMARGO . Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER. Sala das Sessões, 4 de maio de 2016 – Sessão nº 16.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Também o TCE/PR, ao responder à consulta 1124148/2014 (acórdão 1467/2016, publicado em 15/04/2016), acrescentou que o servidor ocupante do cargo de controlador interno, além de ser efetivo, deve ter conhecimento técnico e formação específica na área, mas ressaltou a possibilidade de nomeação de ocupante de cargo comissionado de controlador-geral, desde que para chefiar equipe composta por servidores efetivos.

Nessa mesma decisão reforçou-se que o servidor não pode estar cumprindo o estágio probatório e, no contexto dos consórcios públicos, se todos os servidores adequados estiverem em estágio probatório, “é possível a nomeação de controlador interno dentre os servidores efetivos do quadro de um dos municípios integrantes do consórcio, desde que haja autorização legislativa para a cessão, instituto previsto pelo art. 4º §4º11, da Lei n.º 11.107/05”.

Confira a decisão:

TCE/PR – Acórdão 1467/2016 – Processo 1124148/2014 (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União Da Vitoria – Rel. Cons. Durval Mattos do Amaral – Órgão Julg. Segunda Câmara – Publicação: 15/04/2016 (Boletim 1340).

EMENTA. Consulta. Consórcio Intermunicipal de Saúde. Credenciamento de prestadores de serviços de saúde. Pagamento de FGTS a servidores comissionados. Controle Interno. Conhecimento e resposta.

RELATÓRIO

Encerram os presentes autos Consulta formulada pela Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União da Vitória – CISVALI, Sra. Marisa de Fátima Ilkiu de Souza. [...] A terceira questão, relativa à ocupação do cargo de controlador interno por servidor comissionado, foi tratada nos Acórdãos 97/086; 265/087, 867/108, todos do Tribunal Pleno. [...] Por fim, informa a DJB que a terceira indagação foi



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

respondida no sentido de que o cargo de controlador interno deve ser ocupado por servidor efetivo, visando a propiciar a necessária imparcialidade para o exercício da atividade e não sujeição a pressões políticas, com possibilidade de criação de cargo em comissão para a figura do controlador geral, a ser desempenhada, preferencialmente, por servidor público efetivo, com o propósito de chefiar a equipe composta por servidores efetivos com função de controladores internos (protocolos n.º 522556/07 e 402949/09). [...] Com relação ao Controle Interno, a Diretoria de Contas Municipais observa que diversas decisões desta Corte firmaram o entendimento de que as funções de controlador interno devem ser exercidas por servidor detentor de cargo efetivo que não esteja em estágio probatório. A unidade técnica acrescenta que, se todos os servidores estiverem em estágio probatório, é possível a nomeação de controlador interno dentre os servidores efetivos do quadro de um dos municípios integrantes do consórcio, desde que haja autorização legislativa para a cessão, instituto previsto pelo art. 4º §4º11, da Lei n.º 11.107/05 e permitido pelo Estatuto do CISVALI, em seu art. 4612, sugerindo a seguinte resposta ao quesito: 2. Não é possível o exercício do controle interno por servidor em estágio probatório, nos termos do Acórdão n.º 265/08, função que pode ser exercida por servidor efetivo cedido pelos entes consorciados, desde que autorizada na legislação do ente do qual o servidor faça parte. [...] É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. A consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/200513. Os questionamentos envolvem matéria de competência deste Tribunal de Contas, tendo sido atendidos os requisitos previstos nos incisos I a IV, do art. 38, da Lei Complementar n.º 113/2005. [...] O último questionamento contido na Consulta trata da possibilidade de as funções de contro-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

le interno do Consórcio serem desempenhadas por servidor comissionado. A respeito do tema, conforme destacaram a Diretoria de Contas Municipais e o Ministério Público de Contas, as funções devem ser desempenhadas por servidores efetivos que detenham conhecimento técnico e formação específica na área, com possibilidade de nomeação de ocupante de cargo comissionado de Controlador Geral, desde que para chefiar equipe composta por servidores efetivos. O entendimento acima exposto encontra sustentação em decisões deste Tribunal, em sede de Consulta, consubstanciadas nos Acórdãos n.º 97/0816, 265/0817 e 867/1018, todos do Tribunal Pleno, que têm força normativa. Destaco, ainda, que a hipótese de os servidores efetivos estarem em estágio probatório foi tema da Consulta protocolada pela Câmara Municipal de Vitorino, de n.º 568635/12, que resultou no Acórdão n.º 1024/15 – Pleno, de minha relatoria, onde constou que: Em relação ao titular do controle interno, conforme propugnado pela unidade técnica, frise-se que esta Corte já se manifestou reiteradamente pela necessidade de o responsável ser servidor de cargo efetivo e estável, uma vez que a natureza das atribuições do controlador interno mostra-se incompatível com a precariedade do cargo comissionado, de livre nomeação e exoneração ou de servidor em estágio probatório. Entretanto, esta Corte previu que o cargo de Controlador Geral seja ocupado, preferencialmente, por servidor efetivo. Diante de impossibilidade de as funções de controle interno serem desempenhadas por servidor efetivo em estágio probatório, e considerando a legislação que rege os Consórcios – Lei n.º 11.107/05, que em seu art. 4º, §4º, autoriza a cessão de servidores efetivos ao Consórcio pelos Municípios que o integram, na forma e condições da legislação de cada um, entendendo que a cessão é possível. Destarte, indico a resposta que se propõe à última indagação: *3.2) É vedado o desempenho das atribuições de controle interno do Consórcio por servidor comissionado, podendo a chefia do setor de controle interno ser desempenhada por ocupante de cargo em comissão, no*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

caso de haver servidores efetivos sob sua chefia. Não é possível o exercício do controle interno por servidor em estágio probatório, nos termos do Acórdão n.º 1024/15 – Pleno, função que pode ser exercida por servidor efetivo estável, com conhecimento técnico e formação específica na área, cedido pelos entes consorciados, admitindo-se o pagamento de função gratificada ao respectivo servidor, desde que autorizada e nas condições previstas na legislação do ente que o servidor faça parte.

DECISÃO

Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em: I. Conhecer da presente Consulta, formulada pela Sra. Marisa de Fátima Ilkiu de Souza, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União da Vitória – CISVALI, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos; II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno; III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

4. Contratação de Pessoal

A Constituição Federal (CF) estabeleceu que os cargos, empregos e funções públicas⁵ são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei (art. 37, I) e, via de regra, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração⁶ (art. 37, II).

A Lei 11.107/2005 (art. 6º, §2º) e o Decreto 6.017/2007 (art. 7º, §1º) estabeleceram que os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne a admissão de pessoal, ou seja, também devem realizar concurso público para o exercício de atribuições típicas e/ou podem nomear cargos em comissão para exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Além dessas possibilidades, a Lei 11.107/2005 (art. 4º, §4º) e o Decreto 6.017/2007 (art. 23) previram que os Entes consorciados poderão ceder servidores ao consórcio na forma e condições da legislação de cada um.

5 O conceito de *função pública* não se confunde com *cargo* ou *emprego público*, pois *função* "corresponde ao conjunto de atribuições às quais não corresponde nem cargo nem emprego". São exemplos de funções aquelas exercidas em caráter de confiança (art. 37, V, CF) e pelos servidores contratados temporariamente (BITTENCOURT, 2015, p. 61).

6 Os nomeados para exercício de cargo em comissão não precisam se submeter a concurso público, mas seu vínculo com a administração é precário, já que podem ser exonerados a qualquer tempo. Vale relembrar que tanto os cargos em comissão quanto as funções de confiança previstas no art. 37, inc. V, da CF destinam-se exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso



**ENTENDA
MELHOR**

Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público (art. 23, §1º, Decreto 6.017/2007) e, se o Ente consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio (art. 23, §3º, Decreto 6.017/2007).

Feitas essas considerações gerais, passa-se a apresentar as principais decisões dos Tribunais de Contas sobre os mais variados aspectos da contratação de pessoal no âmbito dos consórcios públicos.

4.1 Regime jurídico adotado para os consórcios de direito público e privado

Nos termos do §2º do art. 6º da Lei 11.107/2005, o regime jurídico adotado no consórcio público se submete à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).



LEGISLAÇÃO

“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.” (Lei 11.107/2005, art. 6º, §2º).

Já o inc. IX do art. 4º estabelece que, dentre as cláusulas do protocolo de intenções, é necessário estabelecer “o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos”. Também o Decreto 6.017/2007, nos arts. 5º, inc. IX; 8º, §2º; 22; e 29, §2º, ao se referir às con-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tratações realizadas pelos consórcios públicos, faz menção à criação de empregos públicos, que são regidos pelo regime celetista.

A escolha de que o regime jurídico celetista valha tanto para os consórcios públicos de direito público quanto para os de direito privado reside no fato de que os consórcios podem ser extintos a qualquer tempo, circunstância que impede que os contratados mediante concurso público diretamente pelo consórcio possuam a estabilidade típica do regime estatutário.

No entanto, a questão sobre o regime de contratação dos servidores do consórcio público não foi sempre pacífica nos Tribunais de Contas.

As discussões e interpretações divergentes tiveram início a partir de decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no curso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2135. O STF deferiu parcialmente medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, cuja redação havia sido alterada pela Emenda Constitucional 19/1998. Essa decisão judicial retomou a redação original do art. 39, que exige o regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. A eficácia dessa decisão iniciou a partir da sua publicação, que ocorreu no dia 7 de março de 2008.



**ENTENDA
MELHOR**

Da data da promulgação da Emenda Constitucional 19/1998 até 7 de março de 2008, era possível a convivência dos dois regimes jurídicos (celetista e estatutário) na administração direta e autárquica (note que a Lei 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007 foram publicados nesse período). De 7 de março de 2008 até o momento atual prevalece o regime jurídico único (estatutário). Vale frisar que a ADI 2135 segue tramitando, ou seja, o STF ainda não se pronunciou definitivamente sobre a questão.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

A partir dessa decisão, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS), por exemplo, firmou entendimento de que os consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público, deveriam adotar para as contratações unicamente o regime jurídico estatutário.

O TCE menciona que:

Nos termos da Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, a medida cautelar é dotada de eficácia contra todos, com efeitos ex nunc e torna aplicável a legislação anterior acaso existente.

Assim, a decisão do STF se sobreporia à redação da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007 que mencionam a adoção do regime celetista (emprego público) pelos consórcios públicos sem fazer distinção quanto a sua personalidade jurídica.

Por essa razão, o TCE/RS vinha exigindo que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público, que possuíssem servidores sob o regime celetista, procedessem a transposição do regime para o estatutário, sob pena de responsabilização pessoal dos gestores competentes. Nesse sentido, as decisões 1C-0191/2014 e 1C-0223/2013:

TCE/RS – Decisão 1C-0191/2014 – Processo 009048-02.00/13-6 (Auditoria de Admissão) – Origem Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) – Rel. Cons. Algir Lorenzon – Órgão Julg. Primeira Câmara – Publicação: 12/06/2014 (Boletim 697/2014).

EMENTA. PROCESSOS SELETIVOS PÚBLICOS. CONSÓRCIO PÚBLICO. PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. Admissões efetuadas sob o regime celetista após o deferimento da medida cautelar na ADI nº 2135-4 do Supremo



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Tribunal Federal. Atos em condições de registro. Alerta para a realização de transposição de regime. Inclusão em itens a auditar.

RELATÓRIO

No presente Processo é examinada a legalidade, para fins de registro, de atos de admissão ocorridos no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), no período compreendido entre 22-07-2011 e 30-04-2013. Consta nos autos o Relatório de Auditoria do Serviço Regional de Auditoria de Caxias do Sul, que identifica a ocorrência de 03 (três) atos de admissão decorrentes de processos seletivos públicos (fls. 42/47). As conclusões da Equipe de Auditoria estão consignadas na fl. 45, sendo pelo registro dos 03 (três) atos admissionais, arrolados no Modelo I, Título 17, item 086 (fl. 46). O Ministério Público junto a este Tribunal, consoante Parecer MPC nº 1290/2014 (fls. 48/52), da lavra da Adjunta de Procurador Fernanda Ismael, opinou pelo registro dos atos sob exame, ressaltando a necessidade de realização de Transposição de Regime, em conformidade com a medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2.135-4/DF, o que deverá ser objeto de inclusão no ICE (Itens a Auditar), para exame em futura Auditoria, bem como pelo alerta ao Gestor sobre as observações contidas no Parecer. É o Relatório.

VOTO

A questão posta nos autos diz com a adoção do regime celetista pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) para as admissões sob exame, efetuadas após 07-03-2008 – data da republicação da decisão do Supremo Tribunal Federal que concedeu medida cautelar na ADI nº 2.135-4/DF para restabelecer a redação original do art. 39, caput, da Constituição Federal, qual seja, a instituição do regime jurídico único. O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) foi constituído na forma de pessoa jurídica de direito



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

público, conforme art. 1º do seu Estatuto, datado de 14-10-2011 (constante no endereço <http://www.cisga.com.br>, acessado em 19/03/2014), in verbis: “ Art. 1.º – O contrato de consórcio público celebrado entre os Municípios do CISGA é realizado e tem seu objeto executado por meio da pessoa jurídica de direito público interno, da espécie associação pública, de natureza autárquica, integrante da administração indireta de cada um dos entes consorciados, criada pelas específicas Lei Bento-Gonçalves n.º 5347/11, Lei Campestrina n.º 719/11, Lei Barbosense n.º 2633/11, Lei Pilarense n.º 549/11, Lei Fagundense n.º 1583/11, Lei Florense n.º 2932/11, Lei Garibaldense n.º 4245/11, Lei Nova-Romense n.º 1140/11, Lei São-Marquense n.º 2322/11 e Lei Veranense n.º 5968/11, com base nos arts. 37, inc. XIX, da Constituição da República, 41, inc. IV, da Lei n.º 10.406/02, e 1.º, §1.º, da Lei n.º 11.107/05.” A Lei n.º 11.107/2005 que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, estabeleceu em seu art. 6º, incisos e parágrafos, como segue: “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; 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.”. Como já referido, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) foi constituído sob a forma de pessoa jurídica de direito público interno, da espécie associação pública, de natureza autárquica, integrante da administração indireta, sujeito, pois, ao estabelecido no art. 39, caput da Constituição Federal. É certo que,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

até a concessão da medida cautelar na ADI nº 2135-4, os servidores dos consórcios públicos poderiam ser admitidos sob o regime celetista ou estatutário. Entretanto, após 07-03-2008, data da republicação da decisão do Supremo Tribunal Federal que concedeu a referida medida cautelar, o regime estatutário passou a ser obrigatório. Transcrevo, a propósito, excertos do Parecer nº 02/2010, da lavra do então Auditor Substituto de Conselheiro Pedro Henrique Poli de Figueiredo, acolhido pelo Tribunal Pleno, à unanimidade, em sessão de 17-03-2010: “j) à luz das conclusões da Informação nº 31/2007, na qual foi abordada a decisão do STF, nos autos da ADI nº 2.135-4, poderíamos ter as seguintes situações: i.1) em relação aos consórcios constituídos sob a égide da Lei nº 11.107/2005, considerando o disposto em seu art. 6º, será obrigatória a adoção do regime da CLT para os servidores admitidos pelos consórcios públicos revestidos de personalidade jurídica de direito privado, não importando a data de criação dos empregos: se antes ou depois da decisão do STF, eis que a obrigatoriedade de adoção do regime jurídico único, o que equivale a dizer o estatutário, não abarcaria tais entidades com personalidade jurídica de direito privado; i.2) no que concerne aos consórcios com personalidade jurídica de direito público (constituídos obrigatoriamente sob a forma de associação pública), tendo em vista serem pessoas jurídicas de direito público interno, a exemplo das autarquias (Código Civil, art. 41, inciso IV), a contar de 14-8-2007 (data a partir da qual voltaria a vigor o regime jurídico único), somente poderia haver a criação de cargos efetivos, subordinados, por óbvio, ao regime jurídico estatutário. Aqueles empregos que tivessem sido criados até 13-8-2009 poderiam ser ocupados, mediante concurso público, a qualquer tempo; i.3) referente às entidades consorciais constituídas antes da Lei nº 11.107/2005, as quais não podem ser consideradas consórcios públicos, embora sejam consórcios, a sua natureza jurídica é que definirá a questão, eis que, se instituídos com personalidade jurídica de direito privado (associação civil,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

empresa pública ou sociedade de economia mista), ou fundação pública com personalidade jurídica de direito privado, igualmente, o regime jurídico de seus servidores deverá ser o celetista, não acarretando qualquer reflexo, no particular, a referida decisão do STF; Caso se constituíssem em autarquia ou fundação pública com personalidade jurídica de direito público, valeriam as mesmas colocações postas em relação às associações públicas (subitens 4.2 e 4.3); [...] O presente parecer acompanha, em sua maior parte, a bem fundamentada Informação 028/2009, da Consultoria Técnica deste Tribunal, dela divergindo apenas em questões pontuais, a seguir realçadas, razão pela qual, com as considerações aqui expendidas, propõe-se seja aquela Informação acolhida, como orientação a ser adotada pela Corte. A primeira inconformidade com aquela peça técnica decorre da afirmação feita no último parágrafo do item 1.3.3, fls. 14 dos autos, onde dá a entender que seria possível a alocação de pessoal do Município sede do consórcio ao consórcio segundo decisão do gestor da entidade. A divergência reside no fato de que, no nosso entendimento, não se afigura viável dar tal margem de discricionariedade ao gestor do consórcio. É preciso que tais regras estejam claramente previstos nos instrumentos normativos norteadores da atuação consorcial. É da essência do consórcio que a sua regência se dê com a ratificação em lei do protocolo de intenções, a teor do art. 5º da Lei Federal 11.107, de 2005, sendo que é esse protocolo que poderá disciplinar as possíveis cedências de pessoal, nos termos da legislação de cada ente, conforme art. 4º, §4º, que assim reza: §4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um. Nesse sentido, cabe chamar a atenção para o fato de que a Lei referida, no art. 6º, admite que o consórcio tenha personalidade jurídica de direito público, caso em que será associação pública, com natureza autárquica, integrando a administração indireta de cada ente federado, ou de direito privado, caso em que observará re-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

gras de direito privado e seu pessoal será regido pela CLT, ainda que, como já afirmado em pareceres anteriores, em especial os de n.ºs 27 e 28 de 2007, as regras de impessoalidade na contratação se imponham, com procedimento seletivo público prévio. Além da previsão no contrato de consórcio, é necessário que os contratos de rateio e de programa tenham normas relativas ao pessoal da entidade, a forma de sua utilização e os reflexos financeiros decorrentes. Na mesma senda, cabe referir a previsão do art. 8º, §2º, do Decreto 6.017, de 2007, que estabelece a necessidade de previsão no respectivo estatuto do regramento de pessoal, quando diz: Art. 8º O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo. §1º Os estatutos serão aprovados pela assembleia geral. §2º Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos. §3º Os estatutos do consórcio público de direito público produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado. §4º A publicação dos estatutos poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores – internet em que se poderá obter seu texto integral. Em conclusão, com os acréscimos que aqui se sugere, decorrentes da necessidade de previsão nos respectivos instrumentos normativos o regramento do pessoal, entendendo que deva ser encaminhada ao consulente a Informação 028/2009, da Consultoria Técnica deste Tribunal.”. Nos termos da Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, a medida cautelar é dotada de eficácia contra todos, com efeitos ex nunc e torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em contrário



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

daquela Corte (art. 11 e parágrafos). Assim, a referida medida cautelar teve eficácia imediata, sendo que a leitura a respeito do regime a ser adotado pelos consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público, constituídos sob a égide da Lei nº 11.107/2005, deve ser feita em consonância com os dispositivos constitucionais aplicáveis ao caso, pelo que impõe-se a adoção do regime estatutário. Com efeito, adotando o novo entendimento deste Tribunal a respeito da matéria, sou pela chancela dos atos, com a emissão de alerta ao Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), para que providencie na respectiva Transposição de Regime. Por derradeiro, consigno que em matéria similar, o Tribunal Pleno em Sessão de 09/10/2013 no Processo nº 9842-02.00/09-7, Relator Conselheiro Substituto Alexandre Mariotti, decidiu no mesmo sentido do propugnado acima. Assim, acolhendo a Instrução Técnica (fls. 42/47) e o Parecer Ministerial (fls. 48/52), VOTO para que esta Colenda Câmara decida nos seguintes termos: a) pelo registro dos 03 (três) atos de admissão, decorrentes de processos seletivos públicos, indicados no Modelo I, Título 17, item 086 (fl. 46), alertando o Consórcio para as observações constantes no Relatório de Auditoria (fls. 43/45) e no Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal (fls. 49/50), para que evite sua reincidência em futuros competitórios, sob pena de responsabilização da autoridade competente; b) alertar a atual Administração para a necessidade de realização da Transposição de Regime dos servidores arrolados nos autos, sob pena de responsabilização da autoridade competente; c) incluir em itens a auditar a verificação da realização pelo Consórcio da Transposição de Regime, cujo ato deverá ser cumprido sob pena de responsabilização por meio de aplicação de multa.

DECISÃO

A Primeira Câmara, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide: a) pelo registro dos 03 (três) atos de admissões decorrentes



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de processos seletivos públicos, indicados no Modelo I, Título 17, item 086, folha 46, alertando o Consórcio para as observações constantes no Relatório de Auditoria, folhas 43 a 45, e no Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal, folhas 49 e 50, para que evite a reincidência em futuros competitórios, sob pena de responsabilização da autoridade competente; b) pelo alerta à atual Administração para a necessidade de realização da Transposição de Regime dos servidores arrolados nos autos, sob pena de responsabilização da autoridade competente; c) pela inclusão em itens a auditar da verificação da realização da Transposição de Regime pelo Consórcio, cujo ato deverá ser cumprido sob pena de responsabilização por meio de aplicação de multa.

TCE/RS – Decisão 1C-0223/2013 – Processo 009842-02.00/09-7 (Auditoria de Admissão) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Vale do Jacuí – Rel. Cons. Algir Lorenzon – Órgão Julg. Primeira Câmara – Publicação: 27/08/2013 (Boletim 975/2013).

EMENTA. ATOS DE ADMISSÃO. CONSÓRCIO PÚBLICO. RELEVÂNCIA E COMPLEXIDADE DA MATÉRIA. Admissão de pessoal mediante Concurso Público. Regime Celetista. Concessão de medida cautelar na ADI nº 2135-4. Declinação de competência para o Tribunal Pleno, tendo em vista a relevância da matéria.

RELATÓRIO

No presente Processo é examinada a legalidade, para fins de registro, de atos de admissão ocorridos no Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Vale do Jacuí, no período compreendido entre 1º-10-2008 e 30-11-2009. Consta nos autos o Relatório de Auditoria, fls. 19/23, do Serviço Regional Auditoria de Santa Maria, que identifica a ocorrência de 04 (quatro) atos de admissão decorrentes de concursos públicos.

As conclusões da Equipe de Auditoria estão consignadas na



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

fl. 21 dos autos, sendo pelo registro dos 04 (quatro) atos admissionais, originários de concursos públicos, arrolados no Modelo I, Título 01, item 002 (fl. 22). Pronuncia-se no feito o Ministério Público junto a este Tribunal, por meio da Promoção MPC nº 0066/2010 (fls. 25/28), da lavra do Adjunto de Procurador Ângelo G. Borghetti, propugnando pela intimação da autoridade responsável (o Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Vale do Jacuí), para que, querendo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprovasse perante esta Corte a alteração do regime jurídico dos servidores ocupantes dos empregos públicos de Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Serviços Gerais e de Supervisor Administrativo, alertando, que, em caso de deliberada manutenção dos servidores no regime celetista (condição em que se prevê a negativa de registro aos atos), o prazo para manifestação da autoridade fica reduzido para 30 (trinta) dias; após, o retorno do expediente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Em 13/04/2010 foi acolhida a Promoção anteriormente referida (fl. 29), sendo que o Serviço de Admissões Estaduais e Municipais (fl. 31) informa que o prazo concedido transcorreu *in albis*. Na sequência, o Processo foi encaminhado ao Ministério Público junto a esta Corte de Contas, que mediante Parecer MPC nº 8.120/2011 (fls. 32/35), lavrado pelo Adjunto de Procurador Ângelo G. Borghetti, opinou pela negativa de registro aos 04 (quatro) atos admissionais, indicados no Modelo I, Título 01, item 002 (fl. 22). Em face da citação determinada (fls. 36/39), vem aos autos o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí, por seu Presidente José Valdemar Santana Filho, representado pelo Dr. Cleber Demétrio Oliveira da Silva, inscrito na OAB/RS sob o nº 56.211, devidamente habilitado (procuração acostada na fl. 46), apresentar Esclarecimentos (fls. 40/45), desacompanhados de documentos, requerendo, ao final, o registro dos atos de admissão em exame ou sucessivamente o sobrestamento da presente Auditoria de Admissão até o trânsito em julgado da ADI nº 2135-4 do STF. O Serviço de Admissões



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Estaduais e Municipais analisa os Esclarecimentos, nos termos da Informação nº 0081/2013 (fls. 47/51), sugerindo que seja mantida a síntese conclusiva do Relatório da Auditoria (fl. 22), bem como seja incluída em itens a auditar – ICE, para verificação, em futura auditoria, se os servidores concursados pelo regime da CLT foram transpostos para o regime estatutário. A advogada Renata Gelain Dorneles Santos, inscrita na OAB/RS nº 44.058, conforme petição protocolada em 27/02/2013, renunciou ao mandato outorgado pelo Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí. Os autos foram remetidos, novamente, ao Ministério Público junto a este Tribunal, o qual, consoante Parecer MPC nº 4.197/2013 (fls. 55/70), da lavra do Adjunto de Procurador Ângelo G. Borghetti, opinou preliminarmente pelo envio dos autos ao Plenário desta Corte de Contas, com fundamento no artigo 12, inciso VI, do RITCE e, no mérito, pelo registro dos 04 (quatro) ingressos decorrentes de concurso público constante do Modelo I, Título 1, Item 2 (fl. 22), porque realizados em consonância com os princípios insculpidos no artigo 37 da Carta Magna, ressalvando-se a necessidade de realização de Transposição de Regime, em conformidade com a medida cautelar concedida pelo E. STF no julgamento da ADIn nº 2.135-4/DF, o que deverá ser objeto de inclusão no ICE (Itens a Auditar), para exame em futura Auditoria, bem como pelo alerta ao Gestor sobre as observações contidas no Parecer. É o Relatório.

VOTO

A matéria é de alta relevância e complexidade e, portanto, a solução que for adotada para o presente caso servirá de paradigma por ocasião da apreciação da legalidade de atos de admissão da mesma natureza.

Em face do exposto, por esses fundamentos, acolhendo a sugestão do Ministério Público junto a este Tribunal (fl. 69), voto para que esta Câmara decida por declinar a matéria da sua competência para o Egrégio Tribunal Pleno, com fundamento no artigo 12, VII, do Regimento Interno desta Corte.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

DECISÃO

A Primeira Câmara, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide declinar a matéria da sua competência para o Egrégio Tribunal Pleno, com fundamento no artigo 12, VII, do Regimento Interno desta Corte.

Entretanto, diante das implicações potencialmente negativas, esse posicionamento foi recentemente revisto pelo TCE/RS, conforme se verifica das seguintes decisões:

TCE/RS – Decisão 2E-0284/2016 – Processo 002428-02.00/14-2 (Auditoria de Admissão) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Vale do Jacuí – Rel. Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti – Órgão Julg. Segunda Câmara – Julgamento: 1/08/2016.

Ementa: Processo de Contas de Gestão da Administradora do Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí – CIS/CAÍ no exercício de 2014.

[...] Com relação a outro aspecto da questão do regime jurídico de trabalho aplicável aos consórcios públicos, parabeneizo o eminente Relator pelo voto prolatado, com a proposta de superação de precedentes e orientações desta Corte. No meu entendimento, o regime estatutário, com a estabilidade e efetividade do artigo 41 da Constituição Federal, é incompatível com a natureza jurídica dos consórcios públicos e, por isso, a admissão deve ser precedida de processo seletivo público e o vínculo dele ser o celetista, com a contribuição previdenciária ao INSS, sendo, portanto, empregados públicos. Além do TCE Minas Gerais, citado no voto, o TCE Mato Grosso possui entendimento firmado nesse sentido, inclusive com orientação aos jurisdicionados em cartilha de perguntas e respostas publicada no seu *site*. Portanto, acompanho o Relator no seu voto quanto ao julgamento das contas da Gestora e, considerando a superação de precedentes ocorridos



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

neste momento, eu suscito Incidente de Uniformização de Jurisprudência, previsto no artigo 118 do Regimento Interno desta Corte, para que a matéria seja pacificada e sumulada, servindo como orientação aos jurisdicionados e aos julgadores e órgãos técnicos desta Corte, com a revisão do entendimento firmado nos pareceres referidos no voto do Relator, os Pareceres TCE n. 02/2010 e 31/2010. E, por fim, como a decisão está sendo tomada no âmbito desta Segunda Câmara Especial, voto por cientificar os demais Conselheiros, Conselheiros-Substitutos, Membros do MPC e DCF do inteiro teor deste julgamento. É como voto, Senhor Presidente." [...]

A Segunda Câmara Especial, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, modificado oralmente, nesta sessão, em anuência à proposição da Conselheira-Substituta Ana Warpechowski, por seus jurídicos fundamentos, decide:

a) julgar regulares as Contas de Gestão da Senhora Carla Maria Specht, Administradora do Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí – CIS/CAÍ no exercício de 2014, nos termos do artigo 84, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal;

b) remeter os autos à Supervisão competente para a aplicação dos consectários decorrentes desta decisão, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal;

c) suscitar Incidente de Uniformização de Jurisprudência, previsto no artigo 118 do Regimento Interno desta Corte, para que a matéria seja pacificada e sumulada, servindo como orientação aos jurisdicionados e aos julgadores e órgãos técnicos desta Corte, com a revisão do entendimento firmado nos pareceres referidos no voto do Conselheiro-Relator, Pareceres TCE n. 02/2010 e 31/2010;

d) cientificar os demais Conselheiros, Conselheiros-Substitutos, Membros do Ministério Público de Contas e Direção de Controle e Fiscalização do inteiro teor desta decisão.

Plenário Gaspar Silveira Martins, em 1º-08-2016.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

TCE/RS – Processo 2965-02.00/14-2 – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi – CIS – Rel. Cons. Subs. Daniela Zago Gonçalves da Cunda – Órgão Julg. Segunda Câmara Especial – Sessão de julgamento: 23/02/2017.

Ementa: IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS. INEXISTÊNCIA DE QUADRO DE PESSOAL. TERCEIRIZAÇÃO INDEVIDA DE ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS. FRAGILIDADE NOS CONTROLES DE AUTORIZAÇÕES DE PROCEDIMENTOS MÉDICOS. CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS PARA ATUAREM EM SOBREAviso SEM LICITAÇÃO. NÃO EXIGÊNCIA DE CRÉDITOS DE MANUTENÇÃO E SERVIÇOS E DE VALORES DE DÍVIDAS PREVIDENCIÁRIAS DE MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. FALHAS MANTIDAS. DETERMINAÇÕES. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS. VIABILIDADE. FALHA AFASTADA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. REGULARIDADE DE CONTAS, COM RESSALVAS.

Trata-se do processo de contas de gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi - CIS no exercício de 2014, de responsabilidade do Senhor Paulo Rodolfo Viccari Kasper. Constatou-se, em trabalho de auditoria (fls. 98/96), a ocorrência das falhas abaixo resumidas, e sobre as quais o Responsável, devidamente intimado, encaminhou justificativa e documentação comprobatória.

1.1 - Inexistência de quadro de pessoal, em ofensa ao artigo 37, II, da Constituição Federal (fl. 89).

2.1.1 – Irregular terceirização da administração geral e serviços burocráticos da Auditada. Indevida contabilização da despesa correspondente. Imprópria contratação por tempo indeterminado. Inadequada vinculação da remuneração ao salário mínimo. Contratação sem licitação. Infração aos artigos 7º, IV, e 37, II, da Constituição Federal, artigos 2º, 3º e 57, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 e artigo 8º, § 4º, da Lei Federal nº 11.107/2005 (fls. 89/90).



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

2.1.2 – Irregular terceirização de serviços contábeis, sem licitação. Indevida contabilização da despesa correspondente. Infração ao artigo 37, I e II, da Constituição Federal, e artigo 8º, § 4º, da Lei Federal nº 11.107/2005 (fls. 90/91).

2.2 – Fragilidade nos controles de autorizações de procedimentos médicos. Ausência de assinatura do paciente ou de seu responsável nas autorizações oriundas dos municípios de Barra Funda e Nova Boa Vista. Infração ao artigo 63, § 2º, III, da Lei nº 4.320/1964 (fls. 91/92).

3.1 – Contratação, sem licitação, de médicos para atuação em regime de sobreaviso. Infração à Lei nº 8.666/1993 e aos princípios da isonomia e da economicidade (fls. 92/93).

4.1 – Inação em exigir créditos de municípios devedores, em violação dos princípios da legalidade e da eficiência (fls. 93/94). 4.2 – Inação em exigir cotas de débitos previdenciários dos municípios que se retiraram do consórcio, em violação dos princípios da legalidade, eficiência e razoabilidade, e do disposto no artigo 11, § 2º, da Lei Federal nº 11.107/2005 (fls. 94/95). A Supervisão de Instrução de Contas Municipais (fls. 172/180) entende pela manutenção de todos os apontes.

O Ministério Público de Contas (fls. 181/183), em parecer de lavra da Adjunta de Procurador, Dra. Daniela Wendt Toniazzo, manifestou-se, precipuamente, pela imposição de multa; regularidade, com ressalvas, de contas do Gestor; e recomendação à Origem para que corrija e evite a reincidência dos apontes criticados nos autos, bem como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas nesse sentido.

É o relatório.

Início a presente análise com o Item 1.1 (fl. 89) do Relatório de Auditoria de Regularidade, o qual discorre sobre a inexistência de quadro de pessoal na Entidade, em ofensa ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal. O Gestor, em sede de esclarecimentos (fls. 138 e 139), reconhece a irregularidade. Afirma que a estrutura de pessoal vem sendo postergada há



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

vários anos, com contratação de terceiros mediante licitação, em face da economicidade. Não junta documentos. Trata-se de matéria abordada nos exercícios de 2011 a 20151, sendo que a decisão mais recente, referente ao período de 2013, fixou o prazo de 120 dias, a contar da publicação em 25/08/2015, para que o Gestor apresentasse um planejamento tratando sobre as providências a serem adotadas para a instituição do quadro de pessoal e sua adequação aos ditames constitucionais e estatutários. Saliendo que este assunto já foi abordado no Processo de Contas de Gestão nº 2087-0200/14-8 do Consócio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai – CIRAU, no qual foi assentado o entendimento de possibilidade de formação de vínculos celetistas no âmbito dos consórcios públicos, eis que a imposição de aplicação de vínculos estatutários para os seus agentes resultaria em problemas de difícil solução, relativos à vinculação estatutária dos servidores para os casos de dissolução destas associações públicas. Ademais, a relação celetista obstará embaraços previdenciários alusivos à vinculação a um regime próprio de previdência, pois, na condição de empregados públicos, permaneceriam filiados ao regime geral de previdência.

Impende também destacar recente decisão neste sentido, vazada no Processo de Contas de Gestão nº 2428-02.00/14-2 do Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Cai – CIS-CAÍ, de lavra do Conselheiro Substituto Alexandre Mariotti, proferida em 01/08/2016 e com trânsito em julgado em 27/10/2016, que afastou aponte similar e manifestou-se pela necessidade de revisão da posição atual sobre o assunto, em face da precariedade da decisão do STF na ADI nº 2.135 e de seu efeito ex nunc, com não afastamento da vigência da Lei Federal nº 11.107/05 e do Decreto Federal nº 6.017/07. Acrescente-se a existência de projeto de lei dispondo sobre a adoção do regime celetista em consórcios de qualquer natureza e orientação do TCE/MG em sentido de flexibilização do regime a ser adotado pelos consórcios e demais fundamentos ratificados pela Conselheira Substituta Ana Warpechowski, que suscitou



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

a necessidade de instauração de incidente de uniformização de jurisprudência sobre a matéria, aparte acolhido pelo Colegiado. Nesse sentido, o expediente foi instaurado sob o nº 11200-0200/16- 6, o qual já foi instruído com Parecer Coletivo da Consultoria Técnica, concluindo pela viabilidade de regime celetista pelos consórcios públicos, independentemente da personalidade jurídica, se instituída como de direito público ou de direito privado.

Assim, voto por determinar à Origem que labore no sentido de correção da irregularidade destacada, dizente ao exercício de atividades permanentes e burocráticas por empregados recrutados sem prévia seleção pública, por meio de terceirização de serviços, com a edição de normas que criem empregos públicos para a sua satisfação. [...]

TCE/RS – Processo 004825-0200/15-0 – Decisão TP-0211/2017 – Origem Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – Rel. Cons. He-loisa Tripoli Goulart Piccinini – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Sessão de julgamento: 12/04/2017.

EMENTA. PEDIDO DE REVISÃO. CONSÓRCIO. DECISÃO Nº 1C-0191/2014. PROCEDÊNCIA. Em face da impossibilidade jurídica e fática de se implementar o regime estatutário para servidores de consórcios intermunicipais, o comando de transposição de regime se mostra indevido.

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se de Pedido de Revisão aforado pelo Senhor Guilherme Rech Pasin, Administrador do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA durante o período objeto de exame da Auditoria de Admissões nº 9048-02.00/13-6 (de 22-07-2011 a 30-04-2013), em relação à Decisão nº 1C-0191/2014(1), proferida pela egrégia Primeira Câmara, em 22-04-2014, assim vazada: a) pelo registro dos 03 (três) atos de admissões decorrentes de pro-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cessos seletivos públicos, indicados no Modelo I, Título 17, item 086, folha 46, alertando o Consórcio para as observações constantes no Relatório de Auditoria, folhas 43 a 45, e no Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal, folhas 49 e 50, para que evite a reincidência em futuros competitórios, sob pena de responsabilização da autoridade competente; b) pelo alerta à atual Administração para a necessidade de realização da Transposição de Regime dos servidores arrolados nos autos, sob pena de responsabilização da autoridade competente; c) pela inclusão em itens a auditar da verificação da realização da Transposição de Regime pelo Consórcio, cujo ato deverá ser cumprido sob pena de responsabilização por meio de aplicação de multa. (Grifos originais.) O pedido (fls. 02 a 13) vem subscrito pelos advogados Lucas Luiz Ramos e Cleber Demetrio Oliveira da Silva, cujos poderes foram-lhes outorgados pelo mandato de folha 15. Em seu arrazoado, o Requerente, apontando como fundamento de seu pleito o artigo 159, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas – RITCE, insurge-se contra o comando inserido na alínea “b”, cuja exclusão do decisum roga. Com efeito, por ocasião do julgamento da ADI 2.135-4, foi declarada subsistente “a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa” (fala-se aqui da Emenda Constitucional nº 19/1998). Transcreve parte dos debates travados no âmbito do Excelso Pretório no ensejo da referida demanda judicial, e junta documentos. Admitido o pedido, mediante o despacho de folha 165, o Requerente postula concessão de efeito suspensivo, a ser liminarmente concedido (fls. 166 a 173). Indeferida a postulação, o respectivo decisório (fls. 174 a 176) é hostilizado via Recurso de Agravo, não provido pelo egrégio Tribunal Pleno (fl. 178). O feito, por um lapso, é arquivado (fl. 180), e, após solicitada e deferida sua reativação (fl. 183), sobrevêm manifestações da Unidade Técnica (fls. 184 a 189) e do Ministério Público de Contas – MPC (Parecer nº 10107/2016, fls. 191 a 195), ambas pugnando pela improcedência da revisão proposta. É o relatório. VOTO I – Atendidos



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

os pressupostos legais e regimentais, tenho como atendidos os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo. II – No exame do mérito, verifico que a controvérsia cinge-se, inicialmente, à possibilidade de se manter o regime celetista como o de regência para as relações de trabalho estabelecidas no âmbito do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha, a partir da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI nº 2.135-4 MC. A propósito do tema, e na linha de entendimento já adotada pelos Conselheiros-Substitutos Alexandre Mariotti (Processo de Contas nº 2428-02.00/14-2), Daniela Zago Gonçalves da Cunda (Processo de Contas nº 1883-02.00/13-7) e Letícia Ayres Ramos (Processo de Contas nº 2775-02.00/14-8), tenho que a exigência de adoção do regime estatutário pelos consórcios leva a situações de impossível solução, tais como: a) Dentre os estatutos estabelecidos no âmbito de cada ente, qual seria o eleito para reger os direitos e os deveres dos servidores do consórcio? Nessa linha, qual a validade jurídica de um estatuto instituído por um Município em relação a uma agremiação composta por vários entes? Vale dizer: qual instrumento normativo regulamentaria os direitos e deveres dos servidores do consórcio? b) Na hipótese de extinção do consórcio, qual Município absorveria os servidores estáveis? c) Qual Município seria responsável pela aposentadoria dos servidores estatutários? Assim, a eventual imposição do regime estatutário encontra empecilhos no mundo dos fatos, bem assim em diversas outras normas que devem reger a relação jurídica em análise, a exemplo dos princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, eficiência e indisponibilidade do interesse público. Pois bem, sabe-se que o Direito é uno e compõe um sistema, sendo necessário que seus diversos ramos, compartimentados apenas para fins didáticos, dialoguem entre si, produzindo soluções jurídicas coesas e harmônicas(2). Desse modo, não obstante tenha conhecimento acerca da discussão referente aos efeitos da citada decisão da Suprema Corte



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

sobre o artigo 39 da Constituição da República, a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007, entendendo que o caso concreto não permite outro desate, senão a manutenção da CLT como norma de regência das relações de trabalho havidas no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha. Na mesma linha da incompatibilidade do regime estatutário com a natureza dos consórcios, cito a orientação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, consolidada na Consulta nº 731.118, de relatoria da Conselheira Adriene Andrade(3): CONSULTA - MUNICÍPIO - CONSÓRCIO – (...) 2) CONSTITUIÇÃO DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO ATUAL - CONSÓRCIO COM PERSONALIDADE DE DIREITO PÚBLICO E CONSÓRCIO COM PERSONALIDADE DE DIREITO PRIVADO - ADMISSÃO DE PESSOAL MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO - REGIME CELETISTA - CESSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO PELO ENTE CONSORCIADO - POSSIBILIDADE - MANUTENÇÃO DO VÍNCULO LABORAL DE ORIGEM - ART. 23 DO DECRETO FEDERAL N. 6.017/2007. (...) 2) O art. 23 do Decreto Federal n. 6.017/2007 admite que os consórcios contem com servidores públicos cedidos pelos entes da Federação consorciados, os quais deverão permanecer vinculados ao seu regime laboral de origem, celetista ou estatutário, não se estabelecendo vínculo com o Consórcio. No quadro próprio, porém, quer se trate de consórcio público com personalidade jurídica de direito público ou consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, não pode haver cargos públicos, mas somente empregos públicos, os quais devem ser preenchidos via concurso público, mas com vínculo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. (Grifei.) Estou ciente de que a solução que proponho – a de manutenção do regime celetista – é passível de respeitáveis contrapontos. Contudo, reitero que o desate diverso, consistente na transposição determinada, mais do que dificultoso, mostra-se juridicamente inviável, conforme os motivos já declinados. Consigno, ainda, que a matéria já é objeto de Pedido de Uniformização de Jurisprudência nesta Casa



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

(Processo nº 11200-02.00/16-6), bem como de Projeto de Lei (PL nº 2.543/2015), nas quais se poderá ter consolidada a tese da possibilidade de contratação sob o regime celetista pelos consórcios públicos, tenham eles personalidade jurídica de direito público ou privado. III – Por fim, observo que a Área Técnica (manifestação de fls. 184 a 189) questiona sobre a existência do pressuposto específico invocado para a presente Rescisória, qual seja, o da violação expressa de disposição legal. De fato, a situação posta nos autos não encontra perfeita subsunção a qualquer das hipóteses enumeradas no artigo 132 do Regimento Interno deste Tribunal. Entretanto, entendo que a especificidade do caso concreto, consubstanciada na inexecuibilidade do título executivo protegido pela coisa julgada, autoriza a revisão do decisum a quo. De acordo com o artigo 535, inciso III, do Código de Processo Civil(4), a “inexecuibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação” pode ser arguida quando da execução do julgado, isto é, mesmo após o trânsito em julgado da fase de conhecimento dos processos judiciais. Assim, considerando que o TCE-RS não dispõe de instrumentos processuais voltados à impugnação da execução, tenho como imperativo acolher o manejo de Pedido de Revisão com esse propósito, desde que observados os limites estabelecidos no referido dispositivo do CPC, o qual, de acordo com o artigo 147 do Regimento Interno, tem aplicação subsidiária aos feitos que tramitam neste Tribunal. Trata-se novamente da aplicação dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da eficiência e da indisponibilidade do interesse público, bem como o do formalismo moderado. IV – Em face do exposto, voto pela procedência do pedido, a fim de se declarar a rescisão do decisório revisando, para se excluir do decisum o comando constante na alínea “b”, desobrigando a Origem de realizar a “transposição de regime dos servidores arrolados nos autos sob pena de responsabilização da autoridade competente”. É o meu voto. (1) Relator o Conselheiro Algir Lorenzon. (2) Tal entendimento é reforçado pela denominada Teoria do



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Diálogo das Fontes, idealizada pelo jurista alemão Erik Jaime, professor da Universidade de Helderberg, e trazida ao Brasil pela Professora Claudia Lima Marques, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Segundo essa teoria, as normas não se excluem, mas se complementam, servindo, assim, como critério de solução das antinomias jurídicas, a exemplo dos clássicos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade. Acerca do tema: MARQUES, Claudia Lima (org.). Diálogo das Fontes – Do Conflito à Coordenação de Normas do Direito Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. (3) No mesmo sentido, a Consulta nº 838.654, de 06-02-2013. Ambas disponíveis em: <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>, e acessadas em: 13-10-2016. (4) Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir: (...) III - inexecuibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; DEVOLUÇÃO DE VISTA Trata-se de devolução de vista de Recurso do Pedido de Revisão do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha, que busca rescindir a decisão referente ao Processo de Admissões nº 9048-0200/13-6, na parte referente ao alerta para que a Administração procedesse à transposição de regime dos seus servidores. Na última sessão do dia 19 de outubro, em que o Conselheiro Cezar Miola votou pela procedência do pedido, para excluir a referida determinação, solicitei vista do presente Processo com o objetivo de reexaminar a matéria. É o Relatório. VOTO Reexaminando o expediente, concluo que o regime estatutário, com a estabilidade e efetividade do artigo 41 da Constituição Federal, é incompatível com a natureza jurídica dos consórcios públicos. Por outro lado, vale lembrar, por oportuno, que, embora o vínculo jurídico seja o celetista e as contribuições previdenciárias sejam vertidas ao INSS, a admissão dos empregados públicos deve ser precedida de certame público. Com esses fundamentos, acompanho o voto do Conselheiro-Relator, e voto



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

pela procedência do pedido de revisão, a fim de que seja excluída da decisão revisanda a alínea 'b', dispensando a Origem quanto à obrigatoriedade de transposição de regime dos servidores do Consórcio Municipal.

DECISÃO

Decisão n. TP-0211/2017 O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, admite o presente Pedido de Revisão proposto pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA – Garibaldi, representado por seu então Presidente, Senhor Guilherme Rech Pasin, uma vez atendidos os pressupostos legais e regimentais de admissibilidade; e, no mérito, decide por sua procedência, para excluir da decisão revisanda a alínea 'b', desobrigando a Origem de realizar a “transposição de regime dos servidores arrolados nos autos sob pena de responsabilização da autoridade competente”.

Já em relação aos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, o TCE/RS sempre manteve o entendimento de que seus servidores devem ser admitidos por concurso público e regidos pela CLT e não pelo *caput* do art. 39 da Constituição Federal.

A decisão TP-0767/2010 tratou sobre o assunto:

TCE/RS – Decisão TP-0767/2010 – Processo 009009-02.00/09-3 (Recurso de Embargos) – Anexos n. 002653-02.00/09-4 – Origem Consórcio Intermunicipal Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (CITRESU) – Rel. Cons. Iradir Pietroski – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 29/07/2010 (Boletim 743/2010).

EMENTA. RECURSO DE EMBARGOS. PROCESSO SELETIVO PÚBLICO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. Os servidores de consórcio público de personalidade jurídica de direito privado não são regidos pelo *caput* do artigo 39 da Constituição



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

da República e sim pela Consolidação das Leis do Trabalho. O atendimento aos requisitos constitucionais, legais e editais para o ingresso no serviço público, determina a declaração da legalidade da admissão.

RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre Recurso de Embargos, interposto pelo Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU de Bom Progresso, representado pelo seu Presidente, Senhor Armino David Heinle, em face da decisão proferida pela Colenda Primeira Câmara, em Sessão de 08 de setembro de 2009, no Processo nº 2653-0200/09-4, que negou registro ao ato de admissão efetivado por concurso público, arrolado no Modelo II, Título 1, item 53, assim como a invalidação do certame regido pelo edital 01/2008. Em suas razões de defesa, alega o embargante, em síntese que, em relação à publicidade deficiente, embora tenha havido a inscrição de apenas 02 candidatos por vaga, salienta que foi aberto concurso para dois cargos, sendo que em cada um deles havia apenas uma vaga em disputa. Afirma que havia o endereço completo do Consórcio, com telefone, endereço eletrônico e CNPJ, comprovou o alegado com a anexação dos documentos de fls. 15/23. No tocante ao conteúdo da prova para o cargo de Gerenciador de Controle Ambiental, afirmou que embora o texto trate de matéria sobre atividade fim do Consórcio, não houve questões sobre o tema, tampouco contestação de candidatos (fl. 25). Em relação ao cargo de Operador de Máquinas, discorda da falha apontada, uma vez que entende que está claro qual é o conteúdo das provas de Português e de Matemática, uma vez que consta no edital “conteúdo do ensino fundamental incompleto (7ª série)”. Por fim, no que diz respeito à habilitação da Empresa contratada para a realização do certame, alega e comprova o embargante que a mesma está plenamente habilitada, uma vez que consta em seu contrato social a atividade de “prestar serviços de organização de concursos públicos” (docs. fls. 89/106). Além do mais, referida empresa



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

elaborou diversos certames para outros municípios, analisados pelo Tribunal de Contas, sem que tenha sido aventada sua inaptidão. Requer o provimento do presente Recurso de Embargos. Protesta por sustentar oralmente suas razões (fl. 08). O Órgão Técnico, na Informação nº 0062/2010 (fls. 119/121), sugere o provimento do Recurso de Embargos, a fim de que seja considerado válido o concurso público aberto pelo edital nº 01/2008, e, conseqüentemente, seja registrado o ato de admissão dele decorrente, arrolado no Modelo II, Título 1, item 53 (fl. 61) do processo principal, por entender que as razões e documentos trazidos aos autos respaldam a modificação da decisão. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, manifesta-se às fls. 123/127, mediante Parecer MPC nº 2500/2010, da lavra da Adjunta de Procurador, Daniela Wendt Toniazzi, embora entendendo que a documentação carreada no processo oferecia, em tese, elementos capazes de modificar o decisor, porquanto as inconformidades restaram superadas pelas alegações e documentos apresentados, anuindo às considerações formuladas pelo Órgão Instrutivo, verifica a imperiosa necessidade de ampliar o enfoque exegeticamente da matéria face à constatação de grave irregularidade no concurso público do Edital nº 01/2008, a qual não foi suscitada nos autos até o presente momento. Afirma que o Edital nº 01/2008 deve ser invalidado porque contrariou o caput do artigo 39 da Constituição Federal ao estipular o regime celetista após a publicação da decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de liminar na ADI nº 2.135-4/DF, publicada em 07 de março de 2008, na qual revogou o texto original do artigo acima citado, impondo o retorno da adoção do regime jurídico único para os servidores públicos, o qual deve ser o estatutário. Sustenta ser necessário dar conhecimento ao Recorrente e ao servidor nomeado para o emprego público de Gerenciador de Controle Ambiental (Nilton Camilo Toffoli) acerca do contido no Parecer para que apresentem, querendo, as considerações que julgarem pertinentes. Ao final, opina pela intimação do Recorrente e do terceiro prejudi-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cado para que prestem esclarecimentos acerca das questões suscitadas no Parecer e, após a requerida diligência, pelo conhecimento do presente Recurso de Embargos e, quanto ao mérito, por seu não-provimento. É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, uma vez satisfeitos os pressupostos objetivos e subjetivos de admissibilidade, o Recurso deve ser conhecido. No que diz com o mérito, examinando as razões apresentadas pelo Recorrente, verifico que o Embargante logrou afastar os fundamentos em que se sustentou a decisão cameral, ao apresentar documentação com elementos capazes de sanar as regularidades anteriormente apontadas. Em relação à manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, de que o Edital nº 01/2008 deve ser invalidado porque contrariou o caput do artigo 39 da Constituição Federal ao estipular o regime celetista após a publicação da decisão do Supremo Tribunal Federal, na qual revigorou o texto original do referido artigo, impondo o retorno da adoção do regime jurídico único para os servidores públicos, o qual deve ser o estatutário, permito-me as seguintes considerações. A Lei 11.107/05 regulamentou em nosso ordenamento uma pessoa jurídica denominada consórcio público, com base no disposto no artigo 241 da Constituição da República. Os consórcios podem assumir a personalidade de pessoa jurídica de direito público, assumindo nesse caso, a forma de associação pública ou a personalidade jurídica de direito privado sem fins econômicos (artigo 1º, §1º e artigo 4º, inciso IV da Lei 11.107/05(1). Importante mencionar que a Lei 11.017/05 alterou o artigo 41, inciso IV, do Código Civil para incluir expressamente entre pessoas jurídicas de direito público interno as associações públicas, acrescentando que essas associações públicas são autarquias. Os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público integram a Administração Indireta de todos os Entes da Federação consorciados. Logo, seus servidores são estatutários, com base no artigo 39 da Constituição da República. Por outro lado, quando o consórcio for



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

pessoa jurídica de direito privado, sua constituição deve ser de acordo a legislação civil. De modo que a aquisição da personalidade jurídica ocorrerá com o registro dos atos constitutivos no registro público. Porém, estará sujeita às normas de direito público, no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (artigo 6º, §2º da Lei 11.107/05). Como acima mencionado, o consórcio que se revestir de personalidade jurídica de direito privado observará às regras de direito público no que concerne à admissão de pessoal, qual seja, concurso público. Todavia, o mesmo parágrafo segundo diz expressamente que o pessoal “será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT”. Cumpre salientar que, a admissão de pessoal precedida de concurso público, não transforma os “empregados públicos” em “servidores públicos” e não lhes confere direitos e deveres que são próprios desta espécie de agentes públicos. Os consórcios públicos de direito privado não estão inseridos no caput do artigo 39 da Constituição, pois esse artigo dispõe que *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”*. Logo, como o Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRE-SU é pessoa jurídica de direito privado, seus servidores são admitidos por concurso público e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e não pelo caput do artigo 39 da Constituição da República. Portanto, o edital 01/2008 está de acordo com o disposto na Lei e na Constituição. O Ministério Público junto a este Tribunal refere, ainda, o Parecer Coletivo nº 4/2008 da Douta Auditoria desta Casa, porém, esse Parecer ensina que *“Não mais subsiste, portanto, o duplo regime jurídico previsto pela Emenda Constitucional nº 19, que revogou a norma constitucional originária para dar-lhe nova redação, por sua vez agora suspensa, com retorno ao texto original que enfatiza a existência de um regime jurídico único para*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

servidores públicos da administração direta, suas autarquias e fundações públicas.”, portanto, não faz referência a pessoas jurídicas de direito privado e sim a pessoas jurídicas de direito público, não se encaixando no caso em análise. Concluindo, Senhores Conselheiros, salve melhor entendimento, além dos argumentos trazidos em relação à personalidade jurídica do Consórcio, defendo que o instrumento utilizado pelo Ministério Público de Contas não é a peça adequada para abertura da discussão, que o deveria ter feito por recurso próprio, considerando que o presente foi protocolizado por solicitação do Consórcio inspecionado. Por todo o exposto, VOTO, pelo conhecimento do Recurso de Embargos e, no mérito, pelo seu provimento para considerar válido o concurso público aberto pelo edital nº 01/2008, e, conseqüentemente, registrar o ato de admissão dele decorrente, arrolado no Modelo II, Título 1, item 53 (fl. 61 do processo principal).

DECISÃO

O Tribunal Pleno, à unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, conhece deste Recurso de Embargos, interposto pelo Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU – Bom Progresso, representado por seu Presidente, senhor Armindo David Heinle (p.p. advogado Gladimir Chiele, OAB/RS nº 41.290, e outros), uma vez satisfeitos os pressupostos objetivos e subjetivos de admissibilidade, e, no mérito, decide por seu provimento, para considerar válido o concurso público aberto pelo edital nº 01/2008, e, conseqüentemente, registrar o ato de admissão dele decorrente, arrolado no Modelo II, Título 1, item 53 (fl. 61 do processo nº 2653-02.00/09-4).

Os Tribunais de Contas do Mato Grosso (TCE-MT), Minas Gerais (TCE/MG) e Santa Catarina (TCE/SC), convergem para a posição de que tanto para os consórcios públicos de direito público, quanto para os de direito privado, o regime jurídico adotado será o celetista, isto é, empregados públicos contratados mediante concurso regidos pela CLT.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Para fundamentar a não aplicação do regime único (estatutário) para os consórcios de personalidade jurídica de direito público, o TCE/MG ponderou que:

se considerássemos possível adotar o regime estatutário no âmbito do quadro próprio de pessoal do consórcio público, haveria dificuldade em estabelecer qual o estatuto aplicável a tais servidores, tendo em vista as diversas unidades da Federação envolvidas, sendo mais prudente a utilização do regime geral de previdência social operado pelo INSS.

E, ainda, valeu-se de posição doutrinária que avalia a decisão cautelar proferida pelo STF na ADI 2135, a qual menciona:

Devido a essa decisão, passou a vigorar o art. 39 conforme sua redação originária, que previa um regime jurídico único para a Administração direta, autárquica e fundacional de cada um dos entes federados. Obviamente, não é possível que os consórcios com personalidade jurídica de direito público obedeçam a esse comando constitucional. A norma em questão tem campo de incidência diverso. Destina-se a regular as relações entre a Administração direta, autárquica e fundacional de um ente federado e os seus agentes. A associação entre entes federados não é regida por esse dispositivo constitucional, mas sim pelo art. 241. Isso significa dizer que a volta da vigência da redação original do art. 39 da Constituição Federal não influencia a discussão que até então vinha sendo travada acerca do regime jurídico dos agentes dos consórcios públicos (TCE/MG – Processo n. 838654).

Confira na íntegra as decisões do TCE/MG, TCE/SC e TCE/MT sobre o assunto.

TCE/MG – Processo 838654 – (Consulta) – Origem Prefeitura Municipal de Cristiano Ottoni – Rel. Cons. Adriene Andrade – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 11/03/2013.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Ementa: CONSULTA – MUNICÍPIO – CONSÓRCIO – [...] 2) CONSTITUIÇÃO DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO ATUAL – CONSÓRCIO COM PERSONALIDADE DE DIREITO PÚBLICO E CONSÓRCIO COM PERSONALIDADE DE DIREITO PRIVADO – ADMISSÃO DE PESSOAL MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO – REGIME CELETISTA – CESSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO PELO ENTE CONSORCIADO – POSSIBILIDADE – MANUTENÇÃO DO VÍNCULO LABORAL DE ORIGEM – ART. 23 DO DECRETO FEDERAL N. 6.017/2007.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. José Nery, Prefeito do Município de Cristiano Otoni, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos: [...] 2. *Consórcios públicos constituídos em conformidade com a legislação atual vigente sobre o tema, optantes pela forma de associação pública, podem adotar o regime jurídico estatutário para seus agentes?* Instada a se manifestar, a Diretoria Técnica emitiu o relatório de fls. 07 a 22, no qual informou que [...] o regime jurídico a ser seguido pelas associações de municípios criadas antes do advento da Lei Federal n.º 11.107/2005 deverá ser o de direito público para as contratações de bens e serviços, composição do quadro de pessoal e submissão às Cortes de Contas. É o relatório, em síntese.

VOTO

Preliminarmente, conheço da presente Consulta, uma vez que o Consulente é parte legítima e a matéria é afeta à competência desta Corte, nos termos do art. 212 do Regimento Interno deste Tribunal, passando a respondê-la em tese. [...] Quanto ao regime de pessoal a ser adotado nos consórcios públicos, objeto do segundo questionamento do consulente, o entendimento desta Corte é no sentido de que deve ser adotado o regime celetista tanto no consórcio público com personalidade de direito público quanto no consórcio público com personalidade de direito privado, conforme se depreen-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de da manifestação do Conselheiro Antônio Carlos Andrada no voto vista exarado na Sessão Plenária de 10/12/2008, incorporada ao parecer emitido na Consulta n.º 731.118, in verbis: *O Consórcio Público, criado com prazo de duração determinado ou indeterminado, pode adotar personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Na primeira hipótese, cria-se uma autarquia especial, chamada de “associação pública” e, na segunda, cria-se uma fundação ou uma associação. Em quaisquer dessas hipóteses, os servidores do Consórcio são regidos pelas normas da CLT. De qualquer forma, independente do regime adotado, sujeita-se o Consórcio às normas de finanças e contabilidade públicas, à fiscalização pelos Tribunais de Contas, às regras acerca de contratos administrativos, além das exigências de realização de licitações, concursos públicos e prestação de contas. Portanto, esta Corte concluiu que, independentemente da personalidade jurídica que o consórcio público vier a adotar, seu quadro de pessoal será ocupado por empregados públicos, subordinados às normas da Consolidação das Leis do Trabalho.* Esse entendimento decorre da leitura do art. 4º, inciso IX, da Lei n.º 11.107/2005, in verbis: *Art. 4º. São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam: [...] IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; [...].* Da mesma forma, o art. 22 do Decreto Federal n.º 6.017/2007, ao tratar dos servidores do consórcio público, refere-se a emprego público nesses termos: *Art. 22. A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.* Como se verifica, os dispositivos acima transcritos utilizam as expressões “empregados públicos” e “empregos públicos” que, em sua acepção técnica, são reservados



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

para os agentes públicos cujo vínculo para com o Estado é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. De acordo com a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello: *Empregos públicos são núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los, sob relação trabalhista, como, aliás, prevê a Lei 9.962, de 22.2.2000. Quando se trate de empregos permanentes na Administração direta ou em autarquia, só podem ser criados por lei, como resulta do art. 61, §1º, II, “a”. Sujeitam-se a uma disciplina jurídica que, embora sofra inevitáveis influências advindas da natureza governamental da contratante, basicamente, é a que se aplica aos contratos trabalhistas em geral; portanto, a prevista na Consolidação das Leis do Trabalho.* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 243-244). Além do mais, se considerássemos possível adotar o regime estatutário no âmbito do quadro próprio de pessoal do consórcio público, haveria dificuldade em estabelecer qual o estatuto aplicável a tais servidores, tendo em vista as diversas unidades da Federação envolvidas, sendo mais prudente a utilização do regime geral de previdência social operado pelo INSS. Transcrevo, ainda, a lição do professor Marcelo Hager, *in litteris*: *Os consórcios com personalidade jurídica de direito público, no entanto, apresentam questões mais complexas. A complexidade tornou-se ainda maior diante de recente decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135, que suspendeu a vigência do art. 39, caput, da Constituição Federal, conforme a redação dada pela emenda constitucional n.º 19/98. Devido a essa decisão, passou a vigorar o art. 39 conforme sua redação originária, que previa um regime jurídico único para a Administração direta, autárquica e fundacional de cada um dos entes federados. Obviamente, não é possível que os consórcios com personalidade jurídica de direito público obedeçam a esse comando constitucional. A norma em questão tem campo de incidência diverso. Destina-*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

-se a regular as relações entre a Administração direta, autárquica e fundacional de um ente federado e os seus agentes. A associação entre entes federados não é regida por esse dispositivo constitucional, mas sim pelo art. 241. Isso significa dizer que a volta da vigência da redação original do art. 39 da Constituição Federal não influencia a discussão que até então vinha sendo travada acerca do regime jurídico dos agentes dos consórcios públicos. (HARGER, Marcelo. Consórcios públicos na Lei n.º 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 113-114.) Por fim, observo ser possível a manutenção do regime estatutário no caso do servidor público que tiver sido cedido ao consórcio pelos entes da Federação consorciados, uma vez que tal servidor permanece no regime jurídico e previdenciário a que se encontrava vinculado, devendo retornar ao órgão de origem ao se desligar do consórcio público, como se verifica da leitura do art. 23 do Decreto Federal n.º 6.017/2007, *in verbis*: Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhes servidores, na forma e condições da legislação de cada um. §1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público. §2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no §1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária. §3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação como obrigações previstas no contrato de rateio.

CONCLUSÃO

[...] respondo ao consulente que o art. 23 do Decreto Federal n.º 6.017/2007 admite que os consórcios contem com servidores públicos cedidos pelos entes da Federação consorciados, os quais deverão permanecer vinculados ao seu regime laboral de origem, celetista ou estatutário, não se estabelecendo



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

vínculo com o Consórcio. No quadro próprio, porém, quer se trate de consórcio público com personalidade jurídica de direito público ou consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, não pode haver cargos públicos, mas somente empregos públicos, os quais devem ser preenchidos via concurso público, mas com vínculo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. É assim que respondo à Consulta.

TCE/SC – Decisão 395/2006 – Processo 01/01841809 (Consulta) – Interessado: Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina – CIS-AMUNESC – Relator Cons. Otávio Gilson Dos Santos Moacir Bertoli – Data da Sessão: 06/03/2006.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina-CIS/AMUNESC, subscrita pelos então Prefeitos dos Municípios integrantes do Consórcio, a respeito, resumidamente, da forma de associação dos Municípios e do regime jurídico a que está sujeito, para dar execução às ações do Consórcio. Pautado para apreciação na Sessão Plenária de 03/10/2005, conforme Relatório e Voto nº 00548/2005 deste Relator, de fls. 110 a 122, teve o seu julgamento adiado na forma do art. 215, do Regimento Interno, a fim de que fosse ajustada a redação do Voto proposto. Em reunião realizada no dia 09/02/2006, com a participação dos Assessores deste Gabinete, do Dr. Neimar Paludo – Assessor da Presidência, e da Dra. Elóia Rosa da Silva – Consultora Geral, coordenada pelo Dr. Zênio Rosa Andrade, Diretor Geral de Controle Externo, examinou-se o presente processo. Dos debates, mediante as contribuições dos Drs. Elóia e Neimar, ratificadas pelo Dr. Zênio, resultou: 1. Sugestão de alteração da redação das letras a e d do item 6.2.3 do Voto proposto por este Relator, Item 6.2.3. O protocolo de intenções ou convênio de cooperação a ser assinado pelos entes consorciados deverá estabelecer, de acordo com delibera-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ção da assembleia geral: Letra a – texto inicial: o quadro de pessoal, com a identificação das atividades administrativas e finalísticas a serem exercidas pelo consórcio (através da entidade constituída) e a quantificação e qualificação dos servidores necessários para a execução dos serviços, a carga horária, o local do exercício das atividades, a remuneração, considerando eventuais divergências de salário e de regime horário existentes entre os entes consorciados, entre outros. Objetivo: adequação da redação. Nova redação: a) o quadro de pessoal com a quantificação e qualificação dos servidores necessários à execução dos serviços administrativos e finalísticos para atendimento dos objetivos do consórcio, contendo, entre outros, especificações sobre a carga horária, a lotação e a remuneração do pessoal, considerando eventuais divergências de salário e de regime horário existentes entre os entes consorciados. Letra d – texto inicial: indicação das situações em que admitida a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, com limitação de vagas e prazo, sob o regime celetista, sem aquisição de estabilidade, devendo constar do protocolo de intenções, em atendimento do inciso IX, do art. 4º, da Lei nº 11.107, de 2005, assim como, estar previsto em lei municipal específica de cada ente consorciado, em cumprimento do art. 37, inciso IX, da CF. Objetivo: adequar a redação para que espelhe o entendimento que passou a ser adotado pelo Tribunal em face ao posicionamento da COG, embasado na doutrina e jurisprudência mais recentes, de que o regime jurídico a ser aplicado na contratação de pessoal para atender necessidade temporária de excepcional interesse público – será aquele que for estabelecido na lei específica que autoriza a contratação e fixa os critérios e condições para sua efetivação. Nova redação: d) indicação das situações em que admitida a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, com limitação de vagas e prazo, mediante o regime jurídico que for estabelecido na lei municipal específica de cada ente



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

consorciado, sem aquisição de estabilidade, em observância do inciso IX, do art. 4º, da Lei Federal nº 11.107, de 2005, e do art. 37, inciso IX, da CF. 2. Sugestão de inclusão de item específico no Voto, acerca da necessidade de ratificação da subscrição do Protocolo de Intenções a ser celebrado entre os Municípios consorciados, através de lei municipal específica de cada ente, conforme exigência do art. 5º da Lei Federal nº 11.107, de 06/04/2005. (Ver item 6.2.3.1). Objetivo: alertar os Gestores Públicos a respeito dessa exigência legal.

VOTO E DECISÃO

O Tribunal Pleno, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º, XV, da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

6.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados no Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Responder à Consulta nos seguintes termos: 6.2.1. A Lei Federal n. 11.107, de 06/04/2005, prevê que o consórcio público pode ser constituído: a) por meio de associação pública, quando adquire personalidade de direito público e integra a “*administração indireta de todos os entes da Federação consorciados*” (art. 6º, inc. I e §1º); b) por meio de pessoa jurídica de direito privado (por exemplo, associação civil), que se submete “ao atendimento dos requisitos da legislação civil”, não integrando a administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados (art. 6º, inc. II e §2º, da Lei); 6.2.2. A entidade privada (associação civil) a ser constituída pelo consórcio público: a) é enquadrável no art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal n. 8.666/93, por evidenciar-se sua condição de entidade controlada direta ou indiretamente pela Administração Pública, portanto, deve obediência às disposições da Lei de Licitações; b) sujeita-se às normas da Lei de Licitações em face do art. 6º, §2º, da Lei n. 11.107, de 2005, que expressamente prevê que a entidade com personalidade jurídica de direito privado “*observará as*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos [...]”; 6.2.3. O protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados deverá estabelecer, de acordo com deliberação da assembleia geral: a) o quadro de pessoal com a quantificação e qualificação dos servidores necessários à execução dos serviços administrativos e finalísticos para atendimento dos objetivos do consórcio, contendo, entre outros, especificações sobre a carga horária, a lotação e a remuneração do pessoal, considerando eventuais divergências de salário e de regime de horário existentes entre os entes consorciados; b) os serviços a serem executados prioritariamente pelos servidores responsáveis pelos serviços transferidos, mediante cedência pelos entes consorciados, na forma e condições fixadas na legislação de cada ente, de acordo com o previsto no §4º do art. 4º da Lei n. 11.107, de 2005; c) as vagas a serem preenchidas através da contratação de empregados públicos, precedida de aprovação em concurso público (art. 37, inciso II, da CF), sob o regime celetista, não adquirindo o contratado a estabilidade a que se refere o art. 41 da CF, com a redação da EC n. 19, de 1998, devendo constar cláusula específica no protocolo de intenções sobre o número (de empregos), a forma de provimento e a remuneração dos empregados, nos termos do inciso IX, do art. 4º da Lei n. 11.107, de 2005, observado o art. 6º, §2º, da Lei, prevendo, ainda, as hipóteses de rescisão do contrato, além daquelas definidas pela CLT; d) indicação das situações em que admitida a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, com limitação de vagas e prazo, mediante o regime jurídico que for estabelecido na lei municipal específica de cada ente consorciado, sem aquisição de estabilidade, em observância do inciso IX, do art. 4º, da Lei Federal n. 11.107, de 2005, e do art. 37, inciso IX, da CF; 6.2.3.1. A subscrição do protocolo de intenções deverá ser ratificada por lei de cada ente que integrará o consórcio, conforme estabelecido no art. 5º da Lei Federal n. 11.107,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de 2005. 6.2.4. A prestação de contas acerca da aplicação de recursos públicos, de acordo com o parágrafo único do art. 70 da CF, com a redação da EC n. 19, de 1998, é exigível de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, devendo ser observado que: a) o caput do art. 9º da Lei n. 11.107, de 2005, determina que a execução das receitas e despesas subordina-se às normas de direito financeiro (público) e o parágrafo único sujeita expressamente o consórcio público à fiscalização do Tribunal de Contas; b) o controle externo previsto no art. 31, §1º, da CF incide sobre todos os atos praticados pela entidade (de natureza pública ou privada) constituída pelo consórcio público; 6.2.5. Os Gestores Públicos devem considerar as alterações promovidas pela Lei Federal n. 11.107, de 2005, na Lei n. 8.666, de 1993, pertinentes aos consórcios públicos, destacando-se: a) o limite dos valores estabelecidos para determinar as modalidades de licitação (convite, tomada de preços e concorrência), “no caso de consórcios públicos”, corresponderá ao dobro “quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número”, conforme o §8º do art. 23 da Lei Federal n. 8.666/93, incluído pelo art. 17 da Lei Federal n. 11.107, de 2005; b) o limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços estabelecido no art. 24, incisos I e II da Lei de Licitações, no caso de consórcios públicos, corresponde a 20% dos limites estabelecidos na letra a dos incisos I e II do art. 23, de acordo com o parágrafo único do art. 24, da Lei n. 8.666/93, com a redação alterada pelo art. 17 da Lei n. 11.107, de 2005; c) é prevista dispensa de licitação para os consórcios públicos contratarem “programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada”, conforme inciso XXVI da Lei n. 8.666/93, incluído pelo art. 17 da Lei n. 11.107/2005. No mesmo sentido, a norma do inc. III, §1º, do art. 2º, da Lei n. 11.107, de 2005; d) é admitido



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

que cada um dos “órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados” celebre contrato administrativo decorrente de licitação promovida pelo consórcio público, desde que previsto pelo edital, segundo o §1º do art. 112 da Lei n. 8.666, de 1993, com a redação incluída pelo art. 17 da Lei n. 11.107, de 2005; 6.2.6. Para atendimento das disposições da Lei Complementar n. 101, de 2000 (LRF), os entes da Federação consorciados deverão observar, entre outras normas, o art. 8º, §4º, da Lei n. 11.107, de 2005; 6.2.7. O art. 19 da Lei Federal n. 11.107, de 2005, ressalva expressamente que as disposições da Lei não se aplicam “aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência”, motivo pelo qual esses atos podem ser executados de acordo com o que foi ajustado à época.

6.3. Em conformidade com o art. 156 do Regimento Interno instituído pela Resolução n. TC-06/2001, revogar: 6.3.1. o Prejulgado n. 0448, em razão de conter entendimento em desacordo com a norma do art. 4º, inciso XI, letra c, da Lei Federal n. 11.107, de 2005; 6.3.2. o Prejulgado n. 0798, em que se previa a constituição do consórcio público sob a forma de autarquia, o que diverge do art. 1º, §1º, da Lei n. 11.107, de 2005, o qual limita a constituição dos consórcios sob a forma de associação pública (incluída no inc. IV do art. 41 do Código Civil pelo art. 16 da Lei n. 11.107) ou pessoa jurídica de direito privado (associação civil); 6.3.3. o Prejulgado n. 1545, que contém orientação geral acerca da constituição de consórcios, a qual não se ajusta plenamente às normas gerais de contratação de consórcios públicos fixadas pela Lei Federal n. 11.107, de 06/04/2005, podendo sua manutenção gerar conflitos junto aos Gestores Públicos.

6.4. Em consonância com o art. 156 do Regimento Interno instituído pela Resolução n. TC-06/2001, reformar o Prejulgado n. 1083, mediante a supressão do último parágrafo, por contrariar o §2º do art. 6, da Lei Federal n. 11.107, de 2005, e, ainda, o



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

inciso IX do art. 4º da Lei, os quais preveem a admissão de empregados públicos sob o regime celetista, mediante prévio concurso público, pela entidade constituída pelo consórcio público, assim como, a contratação para atender necessidade temporária de excepcional interesse público na forma da lei, passando referido Prejulgado a ter os seguintes termos: *“Para atender aos programas de caráter transitório, com recursos repassados pela União ou pelo Estado, o Município pode admitir pessoal em caráter temporário, atendidos aos pressupostos do art. 37, IX, da Constituição do Brasil. Se os programas assumirem caráter de permanência e definitividade, ou se referirem a atividades típicas do Município (saúde, educação, saneamento, trânsito, etc.), o procedimento adequado é a admissão de pessoal em cargos de provimento efetivo (mediante concurso público). No caso do Programa da Saúde da Família – PSF e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, ambos do Governo Federal, em razão de não estar suficientemente consolidada a perenidade dos Programas, a solução que se apresenta mais viável no momento é a contratação temporária, mediante lei específica que estabeleça as regras, os prazos de vigência dos contratos, a forma e critérios de seleção, os direitos dos contratados, a remuneração, sua vinculação ao Regime Geral da Previdência Social, entre outras normas pertinentes. Considerando que a função de professor possui caráter de atividade permanente do Poder Público Municipal, a admissão de professores deve se dar em cargos de provimento efetivo (art. 37, II, da Constituição Federal), salvo em situações excepcionais, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, em quantitativo adequado ao atendimento do universo de alunos da rede pública do município. Mediante lei autorizativa específica, é admissível a transferência de recursos, através de subvenções sociais, às Associações de Pais e Professores – APPs devidamente constituídas como pessoa jurídica, com finalidade específica de aplicação na contratação de serventes para as respectivas escolas municipais, desde que observados os preceitos*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

da Lei Federal n. 4.320/64 e da Lei Complementar n. 101/00, disciplinamento na LDO e previsão de créditos orçamentários na Lei do Orçamento Anual. Quando o quadro de pessoal do município mantém cargos de serventes, a concessão de subvenções para Associação de Pais e Professores ou a contratação externa dessas funções caracterizam substituição de servidores, situação em que há incidência do §1º do art. 18 da Lei Complementar n. 101/00, e as despesas devem ser consideradas na Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo.” 6.4.1. Parágrafo suprimido do Prejulgado n. 1083: “O servidor público deve ter vinculação funcional a uma pessoa estatal (ente, autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista), não encontrando amparo legal a admissão de pessoal por consórcio intermunicipal, que não constitui pessoa jurídica integrante da Administração Pública.”

6.5. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Parecer COG n. 405/2005, ao Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina – CIS-AMUNESC.

6.6. Determinar o arquivamento dos autos.

TCE/MT – Processo 175544/2007 – (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal De Saúde Do Vale Do Arinos – Rel. Cons. José Carlos Novelli – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 25/07/2008.

Ementa: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO VALE DO ARINOS. CONSULTA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) O PESSOAL CONTRATADO PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS REVESTIDOS DA FORMA DE ASSOCIAÇÃO PÚBLICA (PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO), COMO AQUELES REVESTIDOS DA FORMA DE ASSOCIAÇÃO CIVIL (PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO), NÃO PODEM SER CONTEMPLADOS COM A EFETIVIDADE E A ESTABILIDADE PREVISTAS NO ART. 41 DA CONSTI-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

TUIÇÃO FEDERAL, COM REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998. O VÍNCULO DESSE PESSOAL É DE NATUREZA CELETISTA, ASSUMINDO A FIGURA JURÍDICA DE EMPREGADOS PÚBLICOS, CUJA ADMISSÃO DEVERÁ SER PRECEDIDA DE PROCESSO SELETIVO COMO PREVISTO NO ART. 37, INCISO II DA CARTA DA REPÚBLICA, E A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SERÁ PARA O REGIME GERAL (INSS); 2) PODERÁ O CONSÓRCIO, AINDA, SER INTEGRADO POR PESSOAL CEDIDO PELOS ENTES CONSORCIADOS, MANTENDO-SE, NESSE CASO, O VÍNCULO DE ORIGEM; 3) DEVE-SE FAZER CONSTAR CLÁUSULA ESPECÍFICA NO PROTOCOLO DE INTENÇÕES A SER ASSINADO PELOS ENTES CONSORCIADOS SOBRE O NÚMERO DE EMPREGOS, A FORMA DE PROVIMENTO E A REMUNERAÇÃO DOS EMPREGADOS PÚBLICOS, BEM COMO OS CASOS DE CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO; E, 4) QUANTO AO SEGUNDO QUESTIONAMENTO ACERCA DA FORMA DE CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS ESPECIALISTAS, EXISTE PREJULGADO DESTA CORTE SOBRE O TEMA, REPRESENTADO PELO ACÓRDÃO Nº 100/2006, O QUAL ESTABELECE QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVE SE PAUTAR NA LEI 8.666/93 PARA EFETUAR CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EVENTUAIS DE NATUREZA TÉCNICO-PROFISSIONAL-ESPECIALIZADOS OFERTADOS POR PROFISSIONAIS COM PROFISSÃO REGULAMENTADA.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta subscrita pelo Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Vale do Arinos, Sr. Oscar Martins Bezerra, formulada nos seguintes termos: a) A forma de admissão dos funcionários do Consórcio Público de Direito Público é o Concurso Público regido pela CLT. Isso significa dizer que os funcionários que forem admitidos por concurso público não irão adquirir estabilidade e efetividade em seus cargos? b) As especialidades médicas são alteradas a cada pactuação, conforme a necessidade de cada ente



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

consorciado. O Consórcio Público pode fazer licitação para a contratação de prestação de serviço das especialidades médicas pactuadas, ou esses profissionais também deverão ser admitidos sob a forma de concurso público? A Consultoria Técnica, por meio do Parecer nº. 009/2008 às fls. 04 a 12TC, manifesta-se com relação à primeira indagação no sentido de que, no caso de Consórcio Público de direito público, os servidores deverão ser contratados sob o regime jurídico estatutário, e deverá a Administração Pública aguardar a manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal quanto aos contratos celetistas celebrados antes de 14/08/07. Acrescenta que, diante da jurisprudência sumulada em outros Tribunais Superiores, os servidores celetistas que exercem suas atividades nas autarquias e fundações públicas são beneficiários da estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal; contudo, será reformado este entendimento caso a Suprema Corte decida em sentido diverso. Sugere, ainda, alteração do verbete constante da Consolidação de Entendimentos Técnicos, representado pelo Acórdão nº 466/2004. No tocante ao segundo questionamento, informa que existe prejudgado nesta Corte, o Acórdão nº 100/2006, o qual responde com clareza acerca da indagação. Em face dos questionamentos levantados por esta Relatoria, os autos foram restituídos àquela Consultoria por meio do despacho exarado à fl. 17-TC para esclarecimentos necessários acerca do que segue: a) a qual ente público federado seria vinculado o consórcio para o fim específico de recolhimento dos encargos previdenciários? b) na eventualidade de ser o consórcio extinto, qual a destinação a ser dada aos servidores estatutários estáveis? Após reexame, a Consultoria Técnica informa que em razão da suspensão da eficácia do artigo 39 da Constituição Federal, realizada por decisão liminar na Adin nº 2.135, e em razão das repercussões e controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, entende ser mais prudente orientar os jurisdicionados no seguinte sentido: 1) Até a decisão de mérito da ADIN nº 2.135, recomendar que os consórcios públicos de



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

direito público não criem cargos ou empregos públicos, bem como se abstenha de realizar concurso para o provimento daquelas vagas já existentes. 2) Para suprir a carência de pessoal, recomenda que os servidores efetivos pertencentes aos quadros dos entes da Federação consorciados sejam cedidos, com ônus, aos consórcios públicos. Neste caso, os recolhimentos previdenciários devem ser feitos pelo Consórcio Público e repassados ao Regime Próprio de Previdência ou o Regime Geral, quando for o caso. Entende, também, que no caso de servidor cedido ao consórcio público sem ônus para o órgão de origem, o recolhimento previdenciário deverá ser feito pelo próprio consórcio. Já com os profissionais contratados temporariamente, o recolhimento deverá ser feito ao Regime Geral de Previdência pelo Consórcio Público. Quanto à destinação dos servidores estáveis caso o consórcio público seja extinto, a Consultoria Técnica ressalta que os municípios devem elaborar, de forma minuciosa, o protocolo de intenções, regulamentando a destinação dos servidores estatutários quando houver retirada de ente consorciado ou extinção do Consórcio Público. Por meio dos Pareceres n.ºs. 1.160/2008 (fls. 14 a 16- TC) e 1.702/2008 (fls. 22 a 23-TC), a Procuradoria de Justiça junto à esta Corte, ratifica o entendimento esposado pelo Órgão Técnico. É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, conheço da presente consulta, uma vez que formulada em tese sobre matéria de competência desta Corte e subscrita por autoridade legítima, nos termos do art. 48 da Lei Complementar n.º 269/2007 c/c art. 232 e incisos da Resolução n.º 14/2007, preenchendo na íntegra os requisitos de admissibilidade. Indaga-se acerca da efetividade e estabilidade de funcionários do Consórcio Público admitidos por meio de concurso, bem como a forma de contratação de médicos especialistas. Inicialmente, entendo indispensável, dada a atualidade do tema, uma pequena abordagem sobre o fenômeno administrativo “consórcios públicos”. Com o advento da Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/98, os con-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

sócios públicos passaram a ter previsão nos termos e limites da redação do art. 241 da Constituição Federal, in verbis: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, disciplinarão por meio de leis 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.” Logo, com a inserção deste comando na Lei Maior, os consórcios públicos adquiriram normatização constitucional e regulamentação por meio da edição da Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e pelo Decreto Presidencial Regulamentar nº 6.017/2007. A Lei 11.107/2005 dispôs da seguinte forma: “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; 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. [...]”. O referido Decreto assim define: “Art. 2º- [...] 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 na realização de objetivos de natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.” Disso decorre que o chamado consórcio público passa a fazer parte da administração indireta, já que é instituído com personalidade jurídica própria. Tal personalidade jurídica se configura como associação, podendo esta ser de direito público ou de direito privado. Feita esta análise preliminar, passo, então, aos questionamentos suscitados pelo consulente. Dispõe o art. 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/2005, que o protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados deve estabelecer o número, as formas de provimento e a remuneração



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Os entes públicos consorciados poderão também ceder servidores aos consórcios, na forma e condições da legislação de cada um. Tais servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público (art. 23, “caput” e §1º, do Decreto Presidencial nº 6.017/2007). De acordo com a administrativista Odete Medaunar, a Lei 11.107/2005 estabelece que o vínculo do pessoal que prestará serviços habituais ao consórcio público será de natureza celetista, pois o inciso IX do art. 4º, refere-se a empregos públicos. Declara, ainda, que essa determinação valerá tanto para os consórcios públicos revestidos da forma de associação pública (personalidade jurídica de direito público), como para aqueles revestidos da forma de associação civil (personalidade jurídica de direito privado). Neste caso, os empregados públicos dos consórcios (exceto os servidores cedidos), não podem ser contemplados com a efetividade e a estabilidade, institutos previstos aos “servidores estatutários”, que dependem da existência de cargos criados por lei, cuja investidura se dá por meio de aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, de acordo com a complexidade do cargo ou emprego (art. 37, II da CF). A previsão dos contratos dos consórcios públicos de que o provimento dos seus cargos se dará por intermédio de concurso público não conduz, exatamente, na aquisição por seus empregados da efetividade ou da estabilidade previstas para os servidores ou empregados públicos, como já dito alhures. O concurso público referido nada mais é do que um certame público, com regras pré-estabelecidas, visando à seleção de pessoas para a contratação pelo consórcio, evitando-se os apadrinhamentos e as contratações dirigidas. Tal providência é necessária porque os consórcios estão subordinados aos princípios norteadores da administração pública, tais como legalidade, pu-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

blicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, sejam eles pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, conforme se depreende da seguinte lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro: *“Do exposto decorre que o chamado consórcio público passa a constituir-se em nova espécie de entidade da Administração Indireta de todos os entes federados que dele participarem. Embora o art. 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 de direito privado. Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada.”* Sobre o assunto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina já se manifestou por meio da Decisão nº 395/2006, proferida em sede de consulta, a qual diz: *“c) as vagas a serem preenchidas através da contratação de empregados públicos, precedida de aprovação em concurso público (art. 37, inciso II, da CF), sob o regime celetista, não adquirindo o contratado a estabilidade a que se refere o art. 41 da CF, com redação da EC n. 19, de 1998, devendo constar cláusula específica no protocolo de intenções sobre o número (de empregos), a forma de provimento e a remuneração dos empregados, nos termos do inciso IX, do art. 4º da Lei nº 11.107, de 2005, observado o art. 6º, §2º, da Lei, prevendo, ainda, as hipóteses de rescisão do contrato, além daquelas definidas pela CLT. [...]”*. Por sua vez, os arts. 22 e 23 do Decreto Federal nº 6.017/2007, ao disciplinarem a questão dos “servidores” dos consórcios, somente fizeram alusão a empregos públicos e à cessão de servidores, mesmo porque, sob o prisma do princípio da razoabilidade, seria inviável disciplinar a questão previdenciária acaso se admitisse o regime estatutário no âmbito da entidade consórcio público, sobretudo por ocasião da sua dissolução. Qual Município iria arcar com os ônus da relação esta-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tutária, na medida em que os servidores teriam direito à estabilidade? Tal questão, por si só, inviabiliza a adoção deste regime jurídico. A mesma dificuldade não emerge do regime celetista ou em decorrência da cessão de servidores. Na primeira hipótese, a contribuição previdenciária será para o regime geral (INSS) e, ocorrendo a extinção do consórcio, haverá a rescisão do contrato de trabalho, segundo as regras da CLT. Na segunda hipótese, findando o consórcio, cada servidor retornará para o órgão de origem, o qual permaneceu, no período da cessão, responsável pelos encargos inerentes ao regime estatutário. Impõe-se trazer à baila, ainda, a Resolução nº 02/2004 deste Tribunal, que dispõe sobre a prestação de contas das associações civis, sem fins lucrativos, responsáveis pela gestão dos Consórcios Intermunicipais de Saúde, cujo anexo único, ao traçar normas gerais sobre os consórcios, prevê que o seu pessoal poderá ser cedido pelos municípios partícipes, contratado por meio de concurso público ou processo seletivo simplificado, sendo que nestas últimas hipóteses será observado o regime celetista, com vinculação ao Regime Geral de Previdência Social. Embora a citada Resolução seja anterior à edição da Lei nº 11.107/2005, não foi por esta revogada, mas sim recepcionada, na medida em que não se observa, sobretudo no que tange ao ingresso de pessoal, conflito entre os dispositivos dos mencionados diplomas legais. Assim, os institutos da estabilidade e efetividade são peculiares aos servidores estatutários, não sendo atribuídos ao empregado público ainda que tenha sido aprovado em concurso, ou seja, a aprovação em certame não rende ensejo à aquisição dos referidos institutos. O concurso, nesse caso, tem o condão de selecionar os melhores candidatos para a contratação trabalhista, observados os princípios da administração pública, tais como legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Cumpre esclarecer que a liminar na ADIN 2.135-4 do Supremo Tribunal Federal, ao suspender a eficácia da nova redação do art. 39, caput, da Constituição Federal, dada pela EC nº 19/98, a qual supri-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

miu o regime jurídico único em oposição à redação original que o impunha, não alcança os contratos celebrados pelos consórcios públicos. Estes compõem a Administração Indireta e não foram indicados pelo aludido dispositivo constitucional em quaisquer de suas redações para obrigar a contratação por meio do regime estatutário, pois mesmo possuindo natureza autárquica em seu funcionamento, um consórcio público não é uma autarquia, mas uma associação. Quanto ao segundo questionamento, acerca da forma de contratação de médicos especialistas, existe prejulgado desta Corte sobre o tema, representado pelo Acórdão nº 100/2006, o qual estabelece que a Administração Pública deve se pautar pela Lei nº 8.666/93 para efetuar contratação de serviços eventuais de natureza técnico-profissional-especializados por profissionais com profissão regulamentada. Posto isto, fundamentado nas razões acima apresentadas, VOTO, contrariando em parte os Pareceres do Ministério Público de nºs. 1.160/2008 e 1.702/2008, no sentido de que a presente consulta seja conhecida, respondendo-se à autoridade consulente a título de orientação, nos seguintes termos: 1) o pessoal contratado pelos consórcios públicos revestidos da forma de associação pública (personalidade jurídica de direito público), como aqueles revestidos da forma de associação civil (personalidade jurídica de direito privado), não podem ser contemplados com a efetividade e a estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal, com redação da Emenda Complementar n. 19, de 1998. O vínculo desse pessoal é de natureza celetista, pelo que assumem a figura jurídica de empregado público (art. 4º, inciso IX da Lei nº 11.107/2005), cuja admissão deverá ser precedida de processo seletivo, tal qual como previsto no art. 37, II da Carta da República e, a contribuição previdenciária será para o regime geral (INSS); 1.2) poderá, ainda, o consórcio ser integrado por pessoal cedido pelos entes consorciados, mantendo-se neste caso, o vínculo de origem (art. 22, §1º e art. 29 §2º, ambos do Decreto Presidencial nº 6.017/2007); e 1.3) deve-se fazer constar cláusula específica no protocolo



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de intenções a ser assinado pelos entes consorciados sobre o número (de empregos), a forma de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos exatos termos do art. 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/05 e art. 22 da Lei nº 6.017/2007. 2) Quanto ao segundo questionamento acerca da forma de contratação de médicos especialistas, existe prejulgado desta Corte sobre o tema, representado pelo Acórdão nº 100/2006.

DECISÃO

O Tribunal De Contas Do Estado De Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e do artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo, em parte, com os Pareceres nºs 1.160/2008 e 1.702/2008 da Procuradoria de Justiça, em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder à autoridade consulente a título de orientação, nos seguintes termos: 1) o pessoal contratado pelos consórcios públicos revestidos da forma de associação pública (personalidade jurídica de direito público), como aqueles revestidos da forma de associação civil (personalidade jurídica de direito privado), não podem ser contemplados com a efetividade e a estabilidade previstas no artigo 41 da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19/1998. O vínculo desse pessoal é de natureza celetista, pelo que assumem a figura jurídica de empregados públicos (artigo 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/2005), cuja admissão deverá ser precedida de processo seletivo, tal qual previsto no artigo 37, inciso II da Carta da República e, a contribuição previdenciária será para o regime geral (INSS); 2) poderá, ainda, o consórcio ser integrado por pessoal cedido pelos entes consorciados, mantendo-se, nesse caso, o vínculo de origem



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

(artigo 22, §1º e artigo 29, §2º, ambos do Decreto Presidencial nº 6.017/2007; e 3) deve-se fazer constar cláusula específica no protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados, sobre o número de empregados, a forma de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos exatos termos do artigo 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/2005 e artigo 22 da Lei nº 6.017/2007; 4) quanto ao segundo questionamento acerca da forma de contratação de médicos especialistas, existe prejudgado desta Corte sobre o tema, representado pelo Acórdão nº 100/2006, o qual estabelece que a Administração Pública deve se pautar na Lei nº 8.666/93 para efetuar contratação de serviços eventuais de natureza técnico-profissional-especializados ofertados por profissionais com profissão regulamentada. Remeta-se ao consulente fotocópia do inteiro teor do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, para conhecimento. Após as anotações de praxe archive-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Tem-se, portanto, que embora a Lei 11.107/2005 seja federal, ou seja, de aplicação no âmbito nacional, já foi objeto de interpretações distintas sobre o regime jurídico a ser adotado na contratação de pessoal pelos consórcios públicos de direito público, o que se contrapõe ao princípio constitucional da segurança jurídica, especialmente quando se tem em conta que os consórcios públicos podem ser constituídos com a participação de Municípios situados em Estados distintos da Federação ou, ainda, ser interestadual.



LEGISLAÇÃO

Com o objeto de encerrar com a insegurança jurídica no que se refere às contratações de pessoal realizada pelos consórcios públicos que adotam a natureza de direito público, tramitou no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2543/2015 que visou alterar o §2º do art.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

6º da Lei 11.107/2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Esse projeto, pauta prioritária da CNM, foi aprovado em abril de 2019 e convertido na Lei 13.822, já em vigor.

4.2 Ampliação do número de cargos e reajuste da remuneração

O TCE/SC respondeu consulta na qual se questionava a respeito do número de cargos, funções ou empregos públicos criados para compor o quadro de pessoal de consórcio público e sobre a revisão geral e reajuste da remuneração desses servidores. Nessa ocasião deliberou-se que:

[...] o número de cargos, empregos ou funções públicas criados para compor quadro de pessoal de consórcio público deve constar do protocolo de intenções e no contrato do consórcio, que decorre da ratificação, mediante lei, do referido protocolo de intenções, efetivada pelos Poderes Legislativos dos respectivos entes consorciados.

Por essa razão, eventual ampliação do número de cargos depende da alteração contratual do consórcio e impõe nova ratificação pelas Câmaras legislativas dos Entes consorciados.

LEGISLAÇÃO

Conheça o texto legal que dispõe sobre a necessidade do protocolo de intenções prever os aspectos a respeito da formação do quadro de pessoal.

Lei 11.107/2005



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam: [...] IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Decreto 6.017/2007

Art. 5º O protocolo de intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam: [...] IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;

Art. 22 A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

No que concerne à concessão de revisão geral aos servidores do consórcio público, além de depender de deliberação da Assembleia Geral para definir a data e o índice oficial, é necessário que se proceda nova ratificação legal do contrato do consórcio público pelos Poderes Legislativos respectivos.

Já para a concessão de reajuste se definiu que também é necessário que a Assembleia Geral defina o percentual, precise os beneficiários e a data de aplicabilidade, submetendo a deliberação à ratificação legal pelos entes consorciados.

Confira a decisão 2952/2010 do TCE/SC:

TCE/SC – Decisão 2952/2010 – Processo 09/00724218 (Consulta) – Interessado: Ronério Heiderscheidt, Presidente em



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

2009 da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) – Relator Cons. Wilson Rogério Wan-Dall César Filomeno Fontes – Data da Sessão: 12/07/2010.

O Tribunal Pleno, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º, XV, da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

6.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados no Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Responder à Consulta nos seguintes termos:

6.2.1. O número de cargos, empregos ou funções públicas criados para compor quadro de pessoal de consórcio público deve constar do protocolo de intenções e no contrato do consórcio, que decorre da ratificação, mediante lei, do referido protocolo de intenções, efetivada pelos Poderes Legislativos dos respectivos entes consorciados. A ampliação numérica de cargos, empregos ou funções públicas implica na alteração contratual do consórcio, o que demanda nova manifestação legislativa dos entes políticos consorciados. A competência para aumentar o número de cargos, empregos ou funções públicas não é exclusiva da assembleia geral, posto que reclama ratificação legal de todos os integrantes do consórcio;

6.2.2. Para a concessão de revisão geral aos servidores de consórcio público é necessária a deliberação da assembleia geral e a ratificação, mediante lei, pelos Poderes Legislativos dos entes consorciados definindo a data e o índice oficial aplicável. Há possibilidade de a revisão geral anual ser estabelecida no protocolo de intenções e no contrato de consórcio, que estabelecerá a data e o índice oficial (INPC, IPCA) que lhe servirá de base, ou data e índice adotado por um dos entes consorciados. Para a concessão de reajuste é necessário que a assembleia geral defina o percentual, precise os beneficiários e a data de aplicabilidade, submetendo a deliberação à ratificação legal pelos entes consorciados.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

6.3. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Parecer COG n. 053/10, à Prefeitura Municipal de Palhoça e à Federação Catarinense de Municípios – FECAM.

6.4. Determinar o arquivamento dos autos.

4.3 Contratação temporária

A Constituição Federal prescreveu no art. 37, IX, que a *“lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”*.

Por essa razão, o TCE/PR entendeu que a contratação para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público pelo consórcio somente se viabiliza se houver previsão expressa no protocolo de intenções ratificado por lei.

Na ocasião do julgamento da Representação 714204/2012, a Corte considerou irregular a contratação temporária realizada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região, pois *“a inexistência de autorização legal regulamentadora do dispositivo constitucional supracitado se constitui em obstáculo intransponível à contratação temporária por excepcional interesse público”*.

Nesse sentido veja na íntegra o acórdão 448/2012:

TCE/PR – Acórdão 448/2012 – Processo 1124148/2714204/2012 (Representação) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região – Rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 28/02/2014 (Boletim 833).

EMENTA. Representação – Contratação de trabalhadora por prazo determinado – Alegação de necessidade temporária de excepcional interesse público – Inexistência de previsão legal



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de tal forma de contratação, em ofensa à norma constitucional – Não comprovação da presença dos demais requisitos necessários – Afronta ao princípio da legalidade – Procedência, com a aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, “b”, à gestora responsável pela contratação irregular.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação oriunda da Vara do Trabalho de Apucarana, que encaminha cópia da sentença proferida em relação à Reclamatória Trabalhista nº 01313-2010-089-09-00-1, proposta por Edna Serra em face do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ivaí e Região (peça nº 2). De acordo com os documentos juntados (peça nº 2), em especial a sentença proferida (essa também disponível no endereço eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região¹), a reclamante foi admitida para exercer a função de Técnica em Enfermagem 2, após aprovação em teste seletivo. Em 23/05/2008 foi firmado um contrato de trabalho por prazo determinado e após o decurso do período de dois anos previsto a reclamante foi dispensada, nos termos da cláusula 10 do instrumento contratual. Da decisão aludida consta também que o Consórcio reclamado ostentava personalidade jurídica de direito privado, todavia, estava sujeito às normas de direito público no que se refere à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, destacando-se, ainda, que o seu pessoal era regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, tudo nos termos da Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Assim, conforme trecho da sentença, “diante da peculiaridade do regime de trabalho contratual, os consórcios com personalidade jurídica de direito privado, como a Reclamada, possuem quadros de provimento efetivo de empregos públicos (cláusula 16 – Protocolo de Intenções – fl. 73) e de provimento em comissão (cláusula 17 – fls. 76/77)”. Em consequência, “o acesso no emprego público depende de prévia aprovação em concurso público, exceto quando o provimento não for efetivo, mas em comissão”. Ademais, a



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

decisão reforça a necessidade de concurso público para a admissão de trabalhadores pelo Consórcio reclamado mencionando que a cláusula 16, §7º, do Protocolo de Intenções do Consórcio aludido, estabelece expressamente que “o ingresso no emprego público será exclusivamente através de aprovação em concurso público”, o que não ocorreu no caso dos autos. Em virtude dos fundamentos acima expostos a decisão de 1º grau registrou que “desta forma, a celebração do contrato de trabalho por prazo determinado não gera a nulidade pretendida pela Autora, nem tampouco direito à transmutação do contrato de trabalho por prazo determinado em contrato de trabalho por prazo indeterminado posto que este prescinde de aprovação em concurso, e a Autora não foi aprovada em concurso público de provas ou provas e títulos, tal como exige expressamente o inciso II do artigo 37 da Constituição da República”. Em contrapartida, por constatar a ocorrência de ofensa à já citada Lei nº 11.107/2005, bem como ao Estatuto do Consórcio em questão e, sobretudo, à Constituição Federal, o Juízo apontou a nulidade do contrato de trabalho celebrado, aplicando à situação narrada a Súmula 363 do Tribunal Superior do Trabalho, que confere ao trabalhador admitido sem concurso público apenas o direito ao pagamento da contraprestação pactuada e aos valores referentes aos depósitos do FGTS. E por entender que a reclamante já havia auferido os salários e que os valores correspondentes ao FGTS já haviam sido depositados, declarou o Juízo não ser devida qualquer diferença em favor da autora. Em suma, o processo foi extinto com resolução do mérito, rejeitadas todas as pretensões formuladas na inicial. [...] A decisão de 1º grau determinou a expedição de ofício ao Ministério Público e a este Tribunal de Contas, com cópia de peças dos autos, para a adoção das medidas cabíveis, tendo em vista a redação do artigo 37, §2º, da Constituição Federal. [...] Os autos foram remetidos à Diretoria de Contas Municipais – DCM, que opinou pela regularidade da contratação temporária da Sra. Edna Serra, visto que, para a unidade, foram cumpridos to-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

dos os requisitos constitucionais para a contratação temporária de agentes por excepcional interesse público. Todavia, sugeriu a DCM a manifestação da Diretoria Jurídica, por se tratar de matéria de competência da aludida unidade, conforme artigo 160-A, inciso I, b, do Regimento Interno (Instrução nº 882/13 – DCM, peça nº 21). Encaminhados os autos à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DICAP, a unidade ponderou que o Juízo considerou nulo o contrato de trabalho firmado, por entender que a contratação deveria ter sido precedida de aprovação em concurso público. Assim, para a unidade, não obstante a alegação dos representados de que a contratação obedeceu aos trâmites legais, a sentença definitiva decidiu que o vínculo foi nulo, “não havendo, nessa ocasião, espaço para se questionar a validade da relação firmada”. Ainda, observou a DICAP “que a ação trabalhista só foi julgada improcedente uma vez que a reclamante já havia recebido a remuneração devida e havia sido depositado o FGTS”. Desse modo, por considerar que a contratação ilegal de fato ocorreu e que a defesa não trouxe qualquer elemento que retirasse a responsabilidade pela contratação indevida, opinou a DICAP pela procedência da Representação e pela condenação da representante legal do Consórcio à época, Sra. Cristiane Bento Zulian, ao pagamento da multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “b”, da Lei Orgânica. Sugeriu também que o Município seja orientado a promover ação para a responsabilização da ex-Prefeita, para que essa efetue o ressarcimento do erário no que se refere ao FGTS pago à reclamante em decorrência da condenação, o que onerou indevidamente o cofre público. (Parecer nº 16.459/13 – DICAP, peça nº 24). O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – MPJTC, por seu turno, salientou que a despeito da justificativa apresentada pelos representados de que a contratação ora contestada não dependia de concurso público, pois “... fora feita por prazo determinado para o exercício de funções afetas à programa financiado pelo Governo Federal, cuja continuidade no tempo também estava garantida apenas por um



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

lapso de tempo...”, inexistente prova documental que embasasse tais alegações. Ainda, frisou que embora a DICAP tenha acolhido a tese da defesa, sequer analisou em sua manifestação a questão das provas. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas pugnou pela procedência da Representação, com a imposição de multa ao Prefeito responsável pela contratação irregular, com amparo no artigo 87 da Lei Orgânica, além da imputação da sanção de devolução dos valores pagos à contratada como remuneração, a despeito da alegação de que o trabalho foi devidamente prestado (Parecer Ministerial nº 11.993/13, peça nº 25).

VOTO

Com razão a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. A despeito dos argumentos da defesa e dos fundamentos expendidos pela Diretoria de Contas Municipais na Instrução nº 882/13 (peça nº 21), no sentido de que era possível a contratação temporária da trabalhadora autora da Reclamatória Trabalhista mediante teste seletivo, dispensado o concurso público, não havia amparo legal para tal forma de contratação de pessoal. Inicialmente, saliente-se que a Lei aplicável aos consórcios públicos, nº 11.107/05, determina que os consórcios com personalidade jurídica de direito privado – caso do CISVIR quando da contratação, conforme consta da sentença – devem observar as normas de direito público no que concerne à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, nos termos de seu artigo 6º. Dessa forma, para que um trabalhador integrasse o quadro de empregados públicos do CISVIR, havia a necessidade de prévia aprovação em concurso público, exceto quando se tratasse de cargo de provimento em comissão, haja vista que, consoante consignou o MM. Juiz do Trabalho em sua decisão, “a cláusula 16, parágrafo 7, do Protocolo de Intenções do CISVIR estabelecia expressamente que *‘O ingresso no emprego público será exclusivamente através de aprovação em concurso público.’*”. Ademais, o artigo 37, IX, da Constituição Federal, contém exi-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

gência explícita no sentido de que os casos de contratação temporária por excepcional interesse público devem ser estabelecidos por lei: *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: [...] IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; O artigo 4º, inciso IX, da supracitada Lei nº 11.107/05, determina que o protocolo de intenções dos consórcios deve prever a forma de provimento dos empregos públicos e os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público: *Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam: [...] IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; Ocorre que tais cláusulas não existiam no protocolo de intenções do CISVIR vigente à época em que se deu a contratação. Destarte, na ausência de previsão das hipóteses de contratação por tempo determinado para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, essa não podia ter sido concretizada. Contrariamente ao posicionamento sustentado pela DCM, considero que a previsão legal é requisito indispensável para que a contratação seja reputada lícita, nos termos expressamente exigidos pela Constituição Federal. Diante do exposto, conclui-se que a inexistência de autorização legal regulamentadora do dispositivo constitucional supracitado se constitui em obstáculo intransponível à contratação temporária por excepcional interesse público, conforme entendeu o Poder Judiciário. Em consequência, a contratação foi irregular, por falta de concurso público, em infração ao artigo 37, II, da Constituição Federal. [...]**

DECISÃO



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Corregedor-Geral IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em: I – Conhecer da presente Representação e no mérito pela PROCEDÊNCIA, em face da Sra. CRISTIANE BENTO ZULIAN (CPF nº 774.920.809-72), nos termos da fundamentação, com a aplicação à referida gestora da multa administrativa prevista no artigo 87, IV, “b” da Lei Orgânica – Lei Complementar Estadual nº 113/2005, no valor de R\$ 1.450,98 (um mil, quatrocentos e cinquenta reais e noventa e oito centavos), conforme Portaria nº 1.114/2013; II – Encaminhar os autos à Diretoria de Execuções, para a adoção das providências pertinentes, após o trânsito em julgado da decisão.

Mesmo que haja previsão expressa da possibilidade de contratação temporária no contrato de constituição do consórcio público, o TCE/RS alerta que os atos somente serão considerados válidos e regulares se de fato as contratações visem a atender excepcional interesse público por tempo determinado.

Nesse sentido, em auditorias de admissão de pessoal realizadas, firmou o entendimento de que *“a contratação temporária de pessoal sem o atendimento das condições estabelecidas no inciso IX do artigo 37 não autoriza o registro do ato correspondente”*.



**TENHA
ATENÇÃO**

As contratações lavradas como temporárias, mas que se firmam continuamente sem data prevista para o seu término, implica na responsabilização das autoridades competentes.

Confira as decisões do TCE/RS sobre o assunto:

TCE/RS – Decisão 1C-0560/2012 – Processo 005440-02.00/12-0 (Auditoria de Admissão) – Origem Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte –



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Rel. Cons. Marco Peixoto – Órgão Julg. Primeira Câmara – Publicação: 07/03/2013 (Boletim 224/2013).

EMENTA. CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. NEGATIVA DE REGISTRO. CESSAÇÃO DA ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA. Contratações temporárias realizadas em afronta aos princípios insertos no inciso IX do artigo 37 da Constituição da República. Negativa de Registro. Admissões desconstituídas. Cessação da ilegalidade administrativa.

RELATÓRIO

Trata o presente Processo do exame da legalidade, para fins de registro, das admissões ocorridas no Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte, no período compreendido entre 01-01-2011 e 31-12-2011, realizado pelo Serviço de Auditoria de Porto Alegre II, o qual identificou a ocorrência de 10 (dez) Contratações por Prazo Determinado. A Equipe Técnica, por meio do Relatório de Auditoria, manifesta-se pela negativa de registro as 02 (duas) contratações por prazo determinado, indicadas no Modelo II, Título 2, Item 53 (fl. 18), autorizadas pela Ata nº 08, nas funções de Agente Comunitário e Técnico em Enfermagem, e, que seja declarada cessada a irregularidade administrativa, atualmente sanada, em relação as 08 (oito) contratações arroladas no Modelo V, Título 2, Item 23 (fl. 18), efetuadas com base nas Atas nºs 06 e 08, realizadas de forma contínua e sem data prevista para o seu término, contrariando o disposto no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, com a devida responsabilização das autoridades competentes. O Ministério Público junto a este Tribunal de Contas manifesta-se, por meio do Parecer nº 11.150/2012, da lavra do Senhor Adjunto de Procurador Ângelo Grabin Borghetti, pela anuência às conclusões da Equipe Técnica (fls. 22 a 24). É o relatório.

VOTO

Do exame dos autos, constato que as 02 (duas) contratações de Agente Comunitário e Técnico em Enfermagem, arroladas



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

no Modelo II, Título 2, Item 53 (fl. 18), autorizadas pela Ata nº 08 (fls. 09 e 10), não estão em condições de receber registro por este Tribunal, por estarem em desacordo com o disposto no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal. Ocorre que o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte tem se utilizado, de forma contínua e frequente, das contratações sob o título de “prazo determinado” para os referidos cargos, como se constata nos Processos de Auditoria nºs 1023-02.00/06-8, 11128-02.00/07-4, 8253-02.00/08-7, 9558-02.00/09-0 e 4082-02.00/11-4, nos quais, em todos, sem exceção, foi negado registro às admissões ocorridas sem concurso público desde o início do ano de 2004. Ainda, como alertado pela Equipe de Auditoria, nos casos em tela, sequer há data de término para os contratos, o que, claramente, descaracteriza a temporalidade e a excepcionalidade preconizadas no inciso IX do artigo 37 da Carta Federal. O mesmo ocorre em relação aos 08 (oito) atos de admissão, arrolados no Modelo V, Título 2, Item 23 (fl. 18), efetuados com base nas Atas nºs 06 e 08, nas funções de Agente Comunitário, Enfermeira, Médico SAMU e Médico Psiquiatra, os quais, embora irregulares, já se encontram desconstituídos, razão pela qual considero cessada a ilegalidade administrativa. Ante o exposto, acolhendo os posicionamentos da Equipe Técnica e do Agente Ministerial, VOTO: a) pela negativa de registro aos 02 atos de admissão decorrentes de contratação por tempo determinado, arrolados no Modelo II, Título 2, Item 53 (fl. 18), realizados em desacordo ao disposto no artigo 37, inciso IX, da Carta Magna;

b) pela cessação da ilegalidade administrativa em relação aos 08 atos de admissão, efetuados por prazo determinado, indicados no Modelo V, Título 2, Item 23 (fl. 18), em razão de já se encontrarem desconstituídos; c) pelo alerta às autoridades competentes da necessidade de cientificação dos interessados acerca do inteiro teor desta decisão, especialmente quanto ao disposto no item “a”, deste Voto; d) pela fixação do prazo de 30 (trinta) dias para que a Autoridade competente



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

promova e comprove, perante esta Corte de Contas, após o trânsito em julgado da presente decisão, a desconstituição dos atos referidos no Item “a”, deste Voto, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas – RITCE; e) transcorrido o prazo fixado no item anterior sem comprovação da desconstituição dos atos, considere-se-os sustados, comunicando-se tal decisão aos Poderes Legislativos dos Municípios consorciados, nos termos da competência conferida pelo inciso X do artigo 71 da Constituição Federal, combinado com o caput do artigo 71 da Constituição Estadual e com os incisos IV e V do artigo 12 do RITCE;.

DECISÃO

A Primeira Câmara, por unanimidade, acolheu o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos.

TCE/RS – Decisão 2C-0123/2012 – Processo 004082-02.00/11-4 (Auditoria de Admissão) – Origem Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte – Rel. Cons. Iradir Pietroski – Órgão Julg. Segunda Câmara – Publicação: 30/03/2012 (Boletim 351/2012).

EMENTA. ATOS DE ADMISSÃO. CONTRATAÇÃO POR PRAZO DETERMINADO. CESSAÇÃO DA ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA. A contratação temporária de pessoal sem o atendimento das condições estabelecidas no inciso IX do artigo 37 não autoriza o registro do ato correspondente. Cessaçao da ilegalidade administrativa de ato admissional, eis que comprovado nos autos o seu desfazimento.

RELATÓRIO

Trata o presente expediente de atos de admissões ocorridos no Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte, no período compreendido entre 01 de novembro de 2009 a 31 de dezembro de 2010, sendo autoridade responsável no período o Senhor Nei Pereira dos Santos. No período de Auditoria, foram examinados 85 (oitenta e cinco)



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

atos admissionais decorrentes de contratação por prazo determinado. Sendo 02 (dois) atos referentes a período anterior ao ora examinado, onde a autoridade responsável trata-se do Sr. Márcio Dimer Biasi. Importante destacar que 02 (dois) atos de admissão analisados pelo Serviço de Auditoria neste expediente ocorreram entre 01/12/2007 e 31/12/2007, relativo a período anterior ao ora examinado (fls. 07 e 10). Sugere ao final, a negativa de registro de 16 (dezesesseis) atos decorrentes de contratação por prazo determinado, indicados no Modelo II, Título 2, item 53 (fls. 46 e 47), por contrariarem o disposto no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal. Todavia, em relação a outros 69 (sessenta e nove) atos, arrolados no Modelo V, Título 2, item 23 (fls. 47 a 51), o Relatório da Auditoria concluiu que os mesmos foram efetuados de forma irregular, visto que não ficou caracterizada a excepcionalidade prevista no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal para os contratos temporários, na medida em que estão sendo realizados de forma contínua e sem data prevista para o término, restando evidente a necessidade permanente destes servidores. Sendo assim, para tais atos irregulares, o Órgão Técnico sugere a cessação da ilegalidade, em razão de os mesmos já se encontrarem desconstituídos. O Ministério Público junto a esta Corte, manifestou-se através do Parecer MPC n.º 7152/2011, anuindo o informe da Supervisão. É o Relatório.

Diante do exposto, e nos termos ministeriais, VOTO: a) pela negativa de registro de 16 (dezesesseis) atos de admissão decorrentes de contratos por prazo determinado, constantes do Modelo II, Título 02, item 53 (fls. 46 e 47), por não estar de acordo com os princípios constitucionais previstos no inciso IX do artigo 37 da Carta Magna; b) pela cessação da ilegalidade administrativa em relação aos 69 atos de admissão decorrentes de contratação por prazo determinado constantes no Modelo V, Título 02, Item 23 (fls. 47 a 51), eis que, não obstante a afronta ao inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, os contratos já foram extintos em face do decurso do prazo de vigência; c) após o trânsito em julgado da pre-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

sente decisão dê-se ciência à autoridade competente, nos termos do artigo 121 da Resolução n.º 544/2000; d) transcorrido o prazo fixado de 30 (trinta) dias, sem que tenha havido a desconstituição dos atos que tiveram seu registro negado, pela imediata sustação dos mesmos, forte no artigo 71, inciso X, da Constituição Federal, combinado com os artigos 71, caput, da Carta Estadual e artigo 12, inciso I da Resolução n.º 544/2000 – RITCE, comunicando tal decisão ao Legislativo Municipal; e) cumpridos os procedimentos relativos à sustação dos atos indicados nas alíneas “a” da presente decisão, adotem-se as medidas necessárias para que, através de futura auditoria, verifique-se a efetiva desconstituição, devendo o eventual descumprimento deste aresto ser consignado em relatório; f) após, archive-se o feito.

DECISÃO.

A Segunda Câmara, por unanimidade, acolheu o voto do Conselheiro Relator, por seus jurídicos fundamentos.

Reforçando os precedentes exarados pelo Tribunal gaúcho, o Tribunal de Contas de São Paulo (TCE/SP) considerou irregular a contratação temporária de pessoal sem a realização prévia de seleção pública e a comprovação da hipótese legal de *“necessidade temporária de excepcional interesse público”*, conforme exige o art. 37, IX, da Constituição Federal.



**ENTENDA
MELHOR**

Embora os contratados temporariamente não estabeleçam vínculo estável com o administração pública, a sua seleção não pode ser meramente discricionária. É necessário que se estabeleça uma seleção pública para que todos os possíveis interessados possam se candidatar e concorrer de forma igualitária à oportunidade ofertada.

No caso apreciado pelo TCE/SP, ponderou-se que, embora as contratações realizadas pelo Consaúde tenham sido para área de saúde, que os-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tenta inegável interesse público, não restou demonstrada a necessidade excepcional que a justificasse.

Do mesmo modo, considerou inadequada a seleção dos candidatos mediante mera análise de currículo, pois os consórcios públicos de personalidade jurídica de direito privado, tal qual do caso em análise, se submetem as normas de direito público no que se refere à admissão de pessoal. Por essas razões, negou provimento ao recurso apresentado pelo Consórcio. Veja a decisão:

TCE/SP – Processo 000221/003/13 (Recurso Ordinário em Admissão de Pessoal) – Interessado: Consórcio Intermunicipal na Área de Saúde – Consaúde – Pedreira – Relator Márcio Martins de Camargo – Data da Sessão: 14/05/2015.

EMENTA: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra a sentença publicada no D.O.E. de 16-07-14, que julgou ilegais os atos de admissão, negando-lhes registro, nos termos do artigo 33, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo cumulado o artigo 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa ao responsável, no valor de 200 UFESP's, nos termos do artigo 104, inciso II, da referida Lei Complementar.

RELATÓRIO

Em exame, Recurso Ordinário interposto pelo Consórcio Intermunicipal na Área de Saúde – Consaúde – Pedreira, representado por seu Presidente, senhor Marcelo Capelini, e por advogado, contra r. Sentença¹, cujo extrato foi publicado no DOE de 16/7/14, que julgou irregulares e negou registro aos atos de admissão por tempo determinado, levadas a efeito no âmbito do Consórcio, no exercício de 2012. A decisão denegatória foi fundamentada na falta de processo seletivo e porque não foi comprovada a situação emergencial, que impossibilitasse a realização de um certame, pautado por provas ou títulos (critérios objetivos de seleção). Observou o i. julgador singular que a contratação temporária de pessoal tem sido prática constante da administração do Consórcio.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Ao Responsável, senhor Marcelo Capelini, foi aplicada multa prevista no valor correspondente a 200 UFESPs (duzentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo). Nas razões recursais, o Consórcio pretende reverter a Sentença, obter o registro dos atos e o cancelamento da multa aplicada ao Presidente, senhor Marcelo Capelini. Aborda a questão de sua natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado, afirmando que se trata de uma associação civil sem fins lucrativos que presta serviços essenciais de saúde, composta pelos municípios de Pedreira, Artur Nogueira, Holambra e Santo Antonio de Posse. Assevera que foi instituído “para a atuação conjunta, de cooperação dos entes estatais, no exercício de serviços públicos essenciais, que per si não conseguiriam realizar, quer pela ausência de recursos financeiros, quer pela ausência de recursos técnicos profissionais ou materiais” (fl. 148). Argumenta que dada a sua natureza jurídica de direito privado, não se submete ao disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal e, portanto, não há irregularidade na contratação de serviços nos moldes fixados no direito privado. Ademais, expõe a dificuldade enfrentada para contratação de profissionais da área de saúde. Neste sentido afirma que vários processos seletivos foram realizados durante a gestão do Responsável, mas não foram suficientes para suprimento da demanda, “ante a falta de candidatos aos certames, desistência das vagas, pedidos de demissão, o que obrigou o gestor a adotar medidas urgentes para que não se desse solução de continuidade aos serviços essenciais de saúde” (fl. 155). Também em defesa dos atos praticados afirma que os gestores do CONSAÚDE não deixaram de providenciar, no decorrer dos exercícios, processos de Seleção Pública para as contratações, informando que foram realizados os seguintes processos seletivos: 1/2006, 1/2007, 2/2007, 1/2009, 1/2010 e 1/2012. Diz que as contratações foram promovidas em caráter emergencial para atender serviços essenciais de saúde, que não poderiam sofrer solução de continuidade, e ressalta que este E. Tribunal de Contas já acolheu ad-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

missões promovidas pelo CONSAÚDE, nos moldes que ora se vê, ou seja, mediante análise de currículos, citando os TCs – 3435/003/08, 2890/003/07, 3434/003/08, 2825/003/09, 1529/003/10, 1528/003/10 e 2193/003/11. A Assessoria Técnica, sua Chefia e o Ministério Público de Contas opinaram pelo conhecimento e pelo não provimento do Recurso. É o relatório.

VOTO

Preliminar. Recurso interposto em termos e dentro do prazo legal. O extrato da Sentença foi publicado no DOE de 16/7/2014 e o Recurso foi interposto em 30/7/2014. Dele conheço. Mérito. Em discussão, atos de admissão de pessoal por tempo determinado, levados a efeito no âmbito do Consórcio Intermunicipal na Área de Saúde – CONSAÚDE, constituído pelos seguintes municípios: Artur Nogueira, Holambra, Pedreira, Santo Antonio de Posse. Pois bem, como é sabido, as admissões de pessoal por tempo determinado com fundamento no inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal podem ser promovidas para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e isto não restou suficientemente comprovado nos autos, muito embora as admissões sejam atinentes à área de saúde, de relevante interesse público. Devem ser observados, ainda, os princípios constantes do “caput” do artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os profissionais especificados nos autos foram selecionados por meio de análise de currículo, mas não restou comprovada a publicidade dos atos praticados, o que, por conseguinte, revela que não houve processo público de seleção, configurando desrespeito às normas regentes e à Deliberação do E. Plenário deste E. Tribunal de Contas TC-A 15248/026/04. Impende observar, ainda, que a questão das admissões por tempo determinado promovidas por Consórcios Intermunicipais foi discutida pelo E. Tribunal Pleno, no TC –012104/026/07 e no TC–413/002/08, do qual cito, a seguir, trecho do voto proferido pelo e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga: “*Como estão em exame admissões temporárias por Consórcio Público, aplica-se ao*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

caso o já decidido pelo E. Tribunal Pleno no processo TC – 012014/026/07, de minha relatoria: ... o legislador federal ao disciplinar, pela Lei federal n. 11.107/05, as normas gerais para a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios constituírem consórcios públicos, e o Presidente da República, no uso de competência regulamentadora, ao editar o Decreto nº 6.017/07, assentaram já algumas diretrizes sobre a matéria. Assim é que emana da Lei federal n. 11.1007, que o consórcio público, quando se revestir de personalidade jurídica de direito privado, 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 (art. 6º, §2º). Devem os consórcios públicos, outrossim, obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal (Decreto n. 6.017, art. 5º, §3º)”. Ou seja, resta claro que o consórcio deve observar as normas de direito público quando da admissão de pessoal. Observo, além disto, que o artigo 1º do Estatuto do Consórcio estabelece que “O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL NA ÁREA DE SAÚDE – CONSAÚDE – se constituirá sob a forma jurídica de Associação Civil, de direito privado, sem fins econômicos, regendo-se pela Lei Ordinária nº 11.107, de 6 de abril de 2005, pelo seu Estatuto ou Contrato de Consórcio e pela regulamentação a ser adotada pelos seus órgãos.” Cumpre notar ainda que acompanham a defesa documentos referentes ao processo seletivo nº 1/2010 (edital, resultado final, edital de homologação do resultado) e neste caso observei que a senhora Ana Lucia de Lisboa Carvalho dos Santos, contratada como Técnica Imobilização Ortopédica, havia sido reprovada neste processo seletivo 1/2010 (Resultado homologado em 19/11/2010) e veio a ser contratada no exercício de 2011, pelo período de 16/6/2011 a 16/6/2012 (admissão especificada a fls. 9 dos presentes autos). Posto isto, acompanhan-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso



**SAIBA
MAIS**

do os órgãos técnicos que se manifestaram nos autos, voto pelo NÃO PROVIMENTO do RECURSO e pela manutenção da decisão recorrida.

Outro julgamento similar pelo TCE/SP: 000069/003/06, Rel. Cons. Silvia Monteiro, Publicação 28/11/2012.

4.4 Recolhimento de FGTS em favor de servidores comissionados e multa de 40% em caso de desligamento

Em resposta à consulta proposta pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu (da União da Vitória), revisitando seus julgados anteriores e apoiado nas instruções técnicas, o TCE/PR entendeu ser devido o recolhimento do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS) em favor dos servidores ocupantes de cargos comissionados, em razão de estarem sujeitos ao regime celetista, por força do disposto no art. 7º, inc. III, da Constituição Federal, que assegura o direito a todos os trabalhadores urbanos e rurais, contratados sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Já no que se refere ao pagamento da multa de 40% sobre o saldo da conta de FGTS em caso de desligamento desses servidores, o Tribunal entende não ser devido, pois *“o cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração possui vínculo precário, não se justificando a ocorrência ou não de justa causa para o desligamento do servidor que o ocupa, pois desde o seu ingresso é sabido que a qualquer momento pode haver a exoneração”*.

Veja a decisão em questão:

TCE/PR – Acórdão 1467/2016 – Processo 1124148/2014 (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União Da Vitoria – Rel. Cons. Durval



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Mattos do Amaral – Órgão Julg. Segunda Câmara – Publicação: 15/04/2016 (Boletim 1340).

EMENTA. Consulta. Consórcio Intermunicipal de Saúde. Credenciamento de prestadores de serviços de saúde. Pagamento de FGTS a servidores comissionados. Controle Interno. Conhecimento e resposta.

RELATÓRIO

Encerram os presentes autos Consulta formulada pela Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União da Vitória – CISVALI, Sra. Marisa de Fátima Ilkiu de Souza. A consulente indaga se: [...] 2. *É devido o recolhimento do FGTS em favor dos servidores comissionados em razão de estarem sob a égide do regime celetista?* 3. *Ainda relativamente ao FGTS, caso devido recolhimento em favor dos servidores comissionados, em caso de desligamento, é devida a multa de 40%, considerando que são demissíveis ad nutum? É possível a admissão de servidor comissionado para o exercício das funções de controlador interno? Caso a resposta seja negativa, quais as medidas que deverão ser adotadas, de imediato, uma vez que o Consórcio não conta com servidor concursado e tampouco efetivo (todos os servidores encontram-se em estágio probatório) apto ao exercício dessas funções? É possível a nomeação de servidor efetivo de um dos Municípios que integram o CISVALI com o pagamento de respectiva gratificação? Considere-se o disposto no art. 46 do Estatuto que dispõe: Art. 46. Servidores públicos dos entes da Federação consorciados ou conveniados, nos termos do Capítulo VII deste Estatuto, poderão ser requisitados com ou sem ônus para o Consórcio e, poderão, em razão de necessidade justificada, assumir funções gratificadas remuneradas no Consórcio, desde que o ato não se caracterize acumulação de cargos públicos. Parágrafo único. O servidor requisitado que for cedido sem ônus para o Consórcio, continuará submetido ao regime jurídico do cedente. [...].* Quanto ao pagamento de Fundo de Garantia por Tempo



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de Serviço, segundo a Informação da DJB, este Tribunal se posicionou nos termos do Acórdão 892/065 do Tribunal Pleno, no protocolo n.º 26812/05. [...] A DICAP, por meio do Parecer n.º 12020/15 (peça 14), concluiu que o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS é devido aos servidores ocupantes, exclusivamente, de cargos comissionados, por força do disposto no art. 7º, III, da Constituição Federal, uma vez que estes se vinculam ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, não sendo devida, contudo, a multa rescisória de 40% (quarenta por cento), diante da natureza precária do cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, conforme art. 37, II, da Constituição. Nesse sentido sugere que a resposta ao referido item seja: – *É devido o recolhimento do FGTS dos servidores públicos celetistas ocupantes de cargo comissionado de livre nomeação e exoneração “ad nutum” (CF, art. 37, II). – No caso de exoneração do cargo em comissão NÃO é devida a multa rescisória de 40% sobre o valor do saldo depositado e demais verbas rescisórias dos empregados públicos.* [...] Corroborando as manifestações apresentadas pelos setores técnicos, o Ministério Público de Contas propõe resposta à Consulta nos seguintes termos: [...] 2) *É direito do empregado público, ainda que ocupante de cargo comissionado, o recolhimento de FGTS; 3.1) É ilícito o pagamento da multa de 40% sobre o saldo da conta de FGTS em caso de desligamento de empregado público ocupante de cargo em comissão.* É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. A consultante é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/200513. Os questionamentos envolvem matéria de competência deste Tribunal de Contas, tendo sido atendidos os requisitos previstos nos incisos I a IV, do art. 38, da Lei Complementar n.º 113/2005. [...] A resposta ao segundo tópico da Consulta, de acordo com as manifestações contidas nos



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

autos, é uníssona no sentido de que é devido o recolhimento do Fundo de Garantia por tempo de Serviço – FGTS em favor dos servidores ocupantes, exclusivamente, de cargos comissionados, em razão de estarem sujeitos ao regime celetista, por força do disposto no art. 7º, inciso III, da Constituição Federal, que assegura o direito a todos os trabalhadores urbanos e rurais, contratados sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, conforme jurisprudência da Justiça do Trabalho, tendo o Ministério Público de Contas colacionado aos autos a Súmula n.º 363 do TST, com o seguinte teor: A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e §2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS. Nesse sentido, segue a proposição de resposta à segunda indagação da Consulta: 2) *É direito do empregado público ocupante de cargo em comissão, o recolhimento de FGTS assegurado pelo art. 7º, inciso III, da Constituição Federal*; Na sequência, incluído no terceiro tópico da Consulta, indagou-se sobre o direito do empregado público comissionado ao pagamento da multa de 40% sobre o saldo da conta de FGTS em caso de desligamento do serviço. As manifestações da DICAP e do MPC mais uma vez são convergentes, desta vez pela resposta negativa ao quesito. De fato, o cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração possui vínculo precário, não se justificando a ocorrência ou não de justa causa para o desligamento do servidor que o ocupa, pois desde o seu ingresso é sabido que a qualquer momento pode haver a exoneração. Deste modo, segue a resposta sugerida: 3.1) *No caso de exoneração do cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, não é devida a multa rescisória de 40% sobre o valor do saldo da conta de FGTS. [...]*.

DECISÃO

Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em: I. Conhecer da presente Consulta, formulada pela Sra. Marisa de Fátima Ilkiu de Souza, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União da Vitória – CISVALI, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos; II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno; III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI. Sala das Sessões, 7 de abril de 2016.

4.5 Cessão de servidor – verba rescisória

A legislação que rege os consórcios públicos admite a cessão de servidores pelos Entes que integram o consórcio público.

LEGISLAÇÃO

Relembre os artigos que regulamentam a cessão de servidor nos consórcios públicos:

Lei 11.107/2005



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Art. 4º [...] §4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

Decreto 6.017/2007

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.

§2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no §1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

§3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

Sobre esse aspecto, o TCE/RS entendeu que não é devido o pagamento de verba rescisória a servidor cedido, pois, nos termos do art. 23 do Decreto 6.017/2007, “o servidor cedido permanece com o vínculo originário, seja estatutário ou celetista, e não há que se pagar qualquer verba rescisória, já que não há dissolução contratual definitiva, mas retorno ao cargo de origem”.

Com esse entendimento a Corte considerou a prestação de contas em análise irregular e determinou a devolução dos valores despendidos a título de verba rescisória. Leia a decisão:



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

TCE/RS – Decisão TP-1.260/2013- Processo 002198-02.00/11-6 (Recurso de Reconsideração) – Origem Consórcio Intermunicipal de Defesa do Rio Camaquã – Rel. Cons. Algir Lorenzon – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 21/03/2014 (Boletim 327/2014).

EMENTA. GLOSA. PAGAMENTO DE VERBAS RESCISÓRIAS A SERVIDOR CEDIDO. O servidor cedido permanece regido pelo vínculo originário. Em caso de afastamento, deverá retornar ao cargo de origem, sem pagamento de qualquer verba rescisória. PENALIDADE PECUNIÁRIA. Caracterizada a prática de atos contrários às normas de administração financeira e orçamentária e não tendo sido apresentados documentos ou fatos capazes de afastá-la, permanecem incólumes os fundamentos que justificaram a aplicação da penalidade pecuniária. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CIRCUNSTÂNCIAS PARA O JULGAMENTO. RAZÕES E DOCUMENTOS QUE PERMITEM A REVERSÃO DESTE ITEM DA DECISÃO. O conjunto das falhas, face ao seu tipo, considerando as circunstâncias que envolvem os atos e a multa aplicada, permitem a reversão do julgamento de Irregularidade das contas para Regularidade com Ressalvas. Conhecimento. Provimento parcial.

RELATÓRIO

Cássio Luiz Freitas Mota, na condição de Presidente do Consórcio Intermunicipal de Defesa do Rio Camaquã, Município de Amaral Ferrador, no exercício de 2008, em peça firmada pela Dr^a. Anielle Cavalli, OAB/RS nº 57.817, interpõe o presente Recurso de Reconsideração, buscando alterar decisão proferida no Processo de Contas nº 8525-02.00/08-1, em Sessão de 29-09-2010. O decisum recorrido diz respeito à imposição de multa, por infração às normas de administração financeira e orçamentária, fixação de débito pertinente ao fato descrito no item 5.2 (pagamento indevido de verbas rescisórias



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

a servidor cedido pela Prefeitura ao CIDERCA), bem como o julgamento Irregular de suas contas. As alegações do Recorrente estão firmadas às fls. 03/25, acompanhadas dos documentos de fls. 26/31, destinados a procurar comprovar suas assertivas. Argumenta, em síntese, o seguinte: – quanto ao descrito no item 1.1, referente à falta de encaminhamento de documentação, as informações foram entregues no dia 08-01-2009 e a informação técnica (fls. 121/124) sobre as contas foi emitida em 03-09-2009, fato que comprova que as informações por meio informatizado foram entregues anteriormente à análise das contas; – com relação ao apontado no item 2.1, pertinente à escrituração contábil em atraso, diz que esta existiu e foi apresentada a esta Corte parcialmente dentro do próprio exercício; – no tocante ao narrado no item 2.2 (deficiências no registro contábil de bens permanentes), destaca que os mesmos sempre estiveram nos municípios consorciados, sendo que, conforme ata nº 02/2005 (fls. 144/146) ficou estabelecido que os Municípios deveriam solicitar sua posse definitiva; – no atinente ao destacado no item 3.1 (irregularidade na atuação do Conselho Fiscal), o Conselho nunca foi constituído, sendo somente aquele de Prefeitos, segundo prevê o art. 8º, I, do Estatuto do CIDERCA e ata de nº 01 de 1991 anexados. Entretanto, a ata de encerramento do dia 15 de dezembro de 2008 (fls. 119/120) relata que as contas dos anos de 2005, 2006, 2007 foram aprovadas; – quanto ao apontado no item 4.1 (renúncia de receita), a falta de pagamento pelos consorciados não se refere a uma renúncia de receita, pois de acordo com o art. 14 da LRF somente seria se fosse de natureza tributária; – com relação ao descrito no item 4.2 (divergência nos registros contábeis de receitas), os documentos que comprovariam as diferenças não foram apresentados, fato que dificulta a verificação da existência, até porque não existe diferença, situação que pode ser comprovada com os razões contábeis da receita dos respectivos exercícios e extratos bancários em anexo que comprovam o lançamento correto de todos os ingressos e nas respectivas



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

datas; – acerca do citado no item 5.1 (manutenção irregular de servidor), entende incabível a exigência de concurso público. O Tribunal não pode fazer tabula rasa à Lei 11.107/2005; – quanto à glosa constante do item 5.2 (pagamento indevido de rescisão contratual), assevera que durante a contratualidade, cingiu-se ao que dispõe a legislação vigente, tendo o servidor Luiz Rogério da Silva permanecido no mesmo regime de seu Município de origem não tendo sido concedido qualquer vantagem não prevista na legislação de sua origem. O ponto central é que o CIDERCA rege sua relação de trabalho com seus funcionários pelas normas da CLT, portanto cabível o pagamento de verbas rescisórias e inexistente qualquer irregularidade; o funcionário prestou os serviços regularmente; – o descrito no item 6.1 (atraso no recolhimento de encargos sociais), diz que os encargos foram recolhidos, não ficando nenhuma inadimplência para o Consórcio; – o aponte referido no item 2.1.1 (não encaminhamento do relatório minucioso sobre as contas), o relatório está no processo, não ocorrendo atrasos, conforme protocolo do dia 15-04-2009; – com relação ao contido no item 2.1.2 (não encaminhamento das demonstrações financeiras), o Consórcio foi instituído anteriormente à Lei Federal nº 11.107/2005, que abrange somente os novos consórcios; assim, devido ele ser uma associação civil sem fins lucrativos fica somente obrigado a efetuar sua contabilidade de acordo com a Lei nº 6.404/76. Cita decisão desta Corte (fls. 10/11); o apontamento refere a entrega pela Lei nº 6.404/76; – o fato arrolado no item 2.1.3 (não foi encaminhado cópia do parecer do Conselho Fiscal), conforme o art. 12, incisos VII e VIII do estatuto do Consórcio cabe ao Conselho de Prefeitos se manifestar sobre as contas, o que foi realizado pela ata de encerramento do dia 15-12-2008 (fls. 119/120; – no atinente ao referido no item 3.1 (relatório de validação e encaminhamento), as entregas das informações do SIAPC foram feitas no dia 08-01-2009. Quanto à multa afirma que as decisões do Tribunal de Contas devem atender ao princípio da razoabilidade, citando julgamento do Processo nº 1234-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

02.00/05-0 (fls. 14/24), visto que no presente caso tratam-se de falhas de baixo impacto social, requerendo, com isso, o provimento do Recurso para desconstituir ou reduzir a multa imposta, a glosa, bem como julgar Regulares as suas Contas. A Supervisão de Instrução de Contas Municipais procedeu à análise da peça recursal nas fls. 34/53, sugerindo seu improvimento. Os autos foram remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, manifestando-se a Adjunta de Procurador Daniela Wendt Toniazzo, por meio do Parecer MPC nº 11578/2013, anexado nas fls. 54/59, pelo não provimento do Recurso. É o relatório.

VOTO

No exame preliminar do Recurso, verifico que estão presentes os pressupostos necessários a sua admissibilidade, razão pela qual sou pelo seu conhecimento. Quanto à glosa referente ao pagamento de verbas rescisórias a servidor cedido pela Prefeitura de Amaral Ferrador ao CIDERCA, constatado que são improcedentes as razões recursais que pretendem seu afastamento. Isso porque, em caso de cedência de servidores integrantes dos entes Consorciados, o tratamento a ser dado é aquele estabelecido pelo Decreto Federal nº 6.017/2007 (regulamentador da Lei Federal nº 11.107/2005), o qual em seu art. 23, §§1º e 2º, estabelece o seguinte, in verbis: “Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um. §1º- Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público. §2º- O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no §1º deste artigo não configura novo vínculo do servidor efetivo, inclusive para apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária”. Portanto, a simples leitura do dispositivo não deixa dúvidas, pois o servidor cedido permanece com o vínculo originário, seja estatutário ou celetista e não há que se pagar qualquer verba rescisória, já que não há dissolução



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

contratual definitiva, mas retorno ao cargo de origem, razão do acerto da decisão impositiva do débito. Dessa forma, mantenho a obrigatoriedade de devolução dos respectivos valores aos cofres públicos. Também não merece guarida pretensão recursal no que tange à penalidade pecuniária, visto que está foi motivada pelo não envio de dados e informações, por meio magnético, a esta Corte de Contas, escrituração contábil em atraso, deficiências no registro contábil de bens permanentes, irregularidades na atuação do Conselho Fiscal, falta de repasse dos valores objeto do contrato de rateio para o Consórcio Público (CIDERCA) por parte dos seus integrantes, manutenção irregular de servidor contratado sem regular concurso público, atraso no recolhimento de encargos sociais, falta de encaminhamento das demonstrações financeiras, ausência de encaminhamento da cópia do Parecer do Conselho Fiscal, entre outros fatos. Portanto, embora as falhas não sejam de natureza grave, há fatos que motivam a manutenção da penalidade pecuniária, já que ocorreram infringências a normas de administração financeira e orçamentária, em especial à Lei Federal nº 4.320/64, conforme pode ser constatado nas fls. 338/342 do Processo de Contas, situações para as quais o Recorrente não consegue afastar os motivos que levaram a sua imposição. Ademais, com relação ao valor da penalidade pecuniária imposta, entendo que este deve ser mantido no quantum estabelecido (R\$ 1.500,00), visto que a sua dosimetria foi proporcional às falhas destacadas, descabendo a sua redução, uma vez que fixada em razão da prática de atos de gestão contrários às normas de administração financeira e orçamentária, circunstâncias que conduzem a sua permanência, com fulcro no artigo 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000. Relativamente às decisões transcritas pelo Recorrente em suas razões, refiro inicialmente tratar-se de matéria diversa da posta nestes autos, não havendo similitude entre as inconformidades apontadas, nem com a estrutura organizacional de uma das Entidades fiscalizadas, ou seja, deve-se atentar para a singularidade de cada processo. No que tange ao julga-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

mento Irregular das Contas sob reapreciação, entendo que o mesmo pode ser revertido, porque, em que pese a existência de falhas, as quais denotam um contexto administrativo com ausência de controle interno, estas não chegam comprovar a presença de situações graves, como crimes de improbidade administrativa ou mesmo daqueles tipificados no Código Penal (crimes contra a Administração Pública). Observo, ainda, que pelo tipo de falhas constatadas as mesmas podem ser abarcadas pela penalidade pecuniária, assim como agora foi apresentada, em sede recursal, documentação e razões que motivam a modificação do julgamento anteriormente proferido. Frente a isso, entendo que a pretensão do Recorrente neste ponto pode ser provida, a fim de que sejam julgadas Regulares, com Ressalvas, as suas Contas, nos termos do artigo 99, inciso II, do nosso Regimento Interno. Diante do exposto, com esses fundamentos, voto pelo provimento parcial do presente Recurso, a fim de contemplar da pretensão exposta pelo Recorrente apenas a parte pertinente a reverter o julgamento Irregular de suas Contas para Regularidade com Ressalvas, devendo, em decorrência, ser adotado os demais consectários legais e regimentais aplicáveis à espécie.

DECISÃO

O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, conhece deste Recurso de Reconsideração, interposto pelo Senhor Cassio Luiz Freitas Mota (p.p. Advogada Anielle Cavalli, OAB/RS n. 57.817, e outros), Administrador do Consórcio Intermunicipal de Defesa do Rio Camaquã – CIDERCA – Amaral Ferrador no exercício de 2008, uma vez presentes os pressupostos necessários a sua admissibilidade, e, no mérito, decide por seu provimento parcial, para reverter o julgamento de irregularidade para regularidade, com ressalvas, das contas do Recorrente, devendo, em decorrência, ser adotados os demais consectários legais e regimentais aplicáveis à espécie.

4.6 Cômputo de despesa com pessoal

Seja qual for o regime jurídico do consórcio, de direito público ou privado, as despesas com pessoal realizadas devem ser englobadas nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal ao Poder Executivo na esfera municipal, conforme previsão dos arts. 19, inc. III, e 20, inc. III, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, guardando a proporcionalidade de participação para cada Ente municipal estabelecida no contrato de rateio respectivo.

RELEMBRE

Responsabilidade fiscal diz respeito às providências necessárias para alcançar e manter o equilíbrio das contas por parte da administração pública, em conformidade com o que estabelece o art. 169 da Constituição Federal e a Lei Complementar 101/2000.

Impor limites aos gastos públicos com pessoal é uma das premissas para alcançar esse equilíbrio. Relembre os principais artigos sobre esse ponto:

Constituição Federal

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Lei Complementar 101/2000

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

I – União: 50% (cinquenta por cento);

II – Estados: 60% (sessenta por cento);

III – Municípios: 60% (sessenta por cento). [...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...]

III – na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Confira a decisão do TCE/MS sobre o cômputo das despesas com pessoal no limite de gastos.

TCE/MS – Processo TC/7357/2013 – (Consulta) – Deliberação n. 2/2016 – Origem Prefeitura Municipal de Amambai – Rel. Cons. Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 15/4/2016.

EMENTA: CONSULTA. PARECER. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE PREENCHIDOS. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO QUESITO FORMULADO. CONSÓRCIOS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. PERSONALIDADE JURÍDICA DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO. DESPESAS COM PESSOAL. INCLUSÃO CÔMPUTO NO LIMITE DE GASTOS DE PESSOAL DO ENTE INSTITUIDOR OU CONSORCIADO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PROPORCIONALIDADE À PARTICIPAÇÃO. PARÂMETRO CONTRATO DE RATEIO. Consórcios ou Fundações Públicas, seja qual for seu regime jurídico, de direito público ou privado, devem ter seus gastos com



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

pessoal englobados nos limites de despesa com pessoal do ente federativo instituidor (ou consorciado) que, no caso do Poder Executivo, na esfera municipal, consiste em até 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida, conforme previsão do artigo 19, inciso III c/c artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, guardada, em se tratando dos consórcios, a proporcionalidade de participação estabelecida no respectivo contrato de rateio.

RELATÓRIO

Cuida-se de CONSULTA formulada pelo Senhor SÉRGIO DIOZÉBIO BARBOSA, Prefeito do Município de Amambai-MS. Em suas razões, o Consulente argui acerca do atendimento em saúde (prestação compartilhada) nos moldes do que dispõe a Constituição Federal e aduz que aos municípios competem as responsabilidades mais complexas e de maiores encargos, uma vez que realizam o atendimento direto ao cidadão. Discorre acerca de fatores complicadores na contratação de servidores e profissionais na área da saúde (médicos, enfermeiros, técnicos especializados, atendentes etc.) e também de fatores impactantes do limite de despesas com pessoal dos Municípios (programas de saúde que incluem valores que devem ser repassados aos servidores da saúde, tais como produtividade, incentivo financeiro etc.), e considera que cabe aos municípios buscar mecanismos legais e eficientes que possibilitem reduzir esses impactos para permitir a continuidade da prestação dos serviços em saúde para a população. Nesse contexto, analisa a Lei de Responsabilidade Fiscal e considera que não estando o consórcio público incluído no rol descrito na alínea “b” do inciso I do artigo 1º da LRF, ou seja, entre as entidades vinculadas aos poderes que compreendem a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios, entende-se que as despesas com folha de pagamento e encargos daquela pessoa jurídica não seriam computadas nos limites de despesa de pessoal das pessoas jurídicas de direito público que o compõe. Ou seja, em um consórcio formado por municípios,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

para execução da política de saúde pública, especialmente atendimento hospitalar e ambulatorial, as mencionadas despesas não integrariam o limite de despesa de pessoal de cada município de forma individualizada. Diante disso, busca o entendimento deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade de não inclusão das despesas de pessoal nos percentuais fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quando o município realizar a execução da política de saúde pública (especialmente atendimento hospitalar e ambulatorial) por intermédio de uma das pessoas jurídicas descritas no quesito da presente consulta, assim consubstanciada: QUESITO ÚNICO: “Das formas de constituição estatutária a seguir elencadas, qual delas não teria a sua despesa com pessoal incluída no cômputo do limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecido pelo artigo 19, inciso III c/c artigo 20, inciso III, alínea “b” da lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)? a) Consórcio Público de Direito Privado; b) Consórcio Público de Direito Público; c) Fundação Pública de Direito Privado; d) Fundação Pública de Direito Público”. A Assessoria Jurídica da Presidência, em sede de preliminar, considerou preenchidos os pressupostos de admissibilidade e formalidades regimentais para o conhecimento da Consulta. No mérito, propôs a seguinte resposta à indagação formulada: *Resposta: Em todas as entidades mencionadas, as despesas com pessoal devem ser englobadas nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em síntese, seja qual for o regime jurídico, os valores destinados aos gastos com pessoal devem ser englobados nos limites do ente instituidor, que no presente caso consiste em 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecidos para o Poder Executivo na esfera municipal, conforme previsão do artigo 19, inciso III c/c artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal.* O Ministério Público de Contas, ao analisar o caso, opinou pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, sugeriu que esta Corte Fiscal adote a seguinte resposta ao único ques-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tionamento apresentado: *Resposta: Em todas as entidades mencionadas, as despesas com pessoal devem ser englobadas nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em síntese, seja qual for o regime jurídico, os valores destinados aos gastos com pessoal devem ser englobados nos limites do ente instituidor que, no presente caso, consiste em 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecidos para o Poder Executivo na esfera municipal, conforme previsão do artigo 19, inciso III c/c artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio respectivo.* Vieram os autos a esta Relatoria, para apreciação e resposta.

VOTO

[...] Quanto ao mérito, cumpre considerar as valiosas impressões lançadas tanto pela Assessoria Jurídica da Presidência desta Corte Fiscal, como pelo cauteloso Ministério Público de Contas. Com propriedade aduzem acerca da vedação quanto à previsão genérica de gastos com pessoal e da obrigatoriedade de observância legal dos entes destacados quanto à destinação de tais gastos e seus limites, nos moldes das projeções previstas pela Constituição Federal, insertas no artigo 169, §1º, I e II. A Lei Complementar n. 101/2000, em seus artigos 19 e 20, define despesa total com pessoal e os limites globais de gastos com pessoal às esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal. Note-se que, de fato, tal restringe a discricionariedade do gestor quanto à administração do orçamento público. E, como visto, na despesa total com pessoal estão incluídos os gastos de cada ente da federação, bem como as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Tal é o previsto pelo artigo 1º, §3º, alínea b, inciso I, c/c o artigo 2º, inciso I, da citada Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos: *Art. 1º. [...] §3º. Nas referências: I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos: b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias,*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

fundações e empresas estatais dependentes; Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: I – ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município; De acordo com a conceituação atribuída pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no limite legal de aplicação da despesa com gastos de pessoal do ente criador devem ser englobados os gastos de pessoal das fundações públicas, sejam de direito público ou de direito privado. Com efeito, cumpre as fundações públicas e os consórcios públicos, independentemente do regime jurídico, observar os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal no que cinge ao limite legal em relação às despesas com pessoal. Vale então, para melhor compreensão dos elementos de convicção constantes do feito, reproduzir o conceito firmado pela Assessoria Jurídica da Presidência no que cinge a natureza jurídica das fundações públicas e dos consórcios públicos: A respeito das fundações públicas destacamos a decisão da ministra Ellen Gracie: De tudo se conclui que o ordenamento jurídico brasileiro contempla três espécies do gênero fundação: aquelas tipicamente privadas, melhor dito, particulares, por não registrar qualquer participação, em sua criação, do Poder Público, regidas exclusivamente pelo Código Civil Brasileiro; aquelas criadas pelo Poder Público e que consignam, no ato de sua instituição, personalidade jurídica de direito público; e, finalmente, aquelas que, criadas pelo Poder Público, são instituídas, todavia, como pessoas jurídicas de direito privado [...]. Essas duas últimas espécies – as fundações com personalidade jurídica de direito público criadas pelo Estado, e as fundações com personalidade jurídica de direito privado, também criadas pelo Estado, agora mediante lei e antes por autorização legislativa, compõem o subgênero dito “fundações públicas”, submetendo-se, ambas aos controles públicos, e integrando, ambas, a Administração Pública Indireta. O que as distingue entre si é que as fundações de direito público nada mais são que autarquias travesti-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

das em forma fundacional. Por essa razão os servidores são considerados servidores públicos civis, aplicando-se-lhes, por exemplo, a norma do art. 39 da Constituição Federal. Já a fundação de direito privado instituída pelo Poder Público – também fundação pública – é privada, mas não é particular (agravo no RE nº 219.900-1/RS, acórdão de 4 de junho de 2002, relatora Ellen Gracie). Nesta seara, se faz necessária também a distinção entre consórcios de Direito Público e de Direito Privado. O consórcio de Direito Público consiste em uma associação pública de natureza autárquica, integrante da Administração Indireta e deve obedecer a todos os princípios da administração pública. Por outro lado, o consórcio de Direito Privado é uma pessoa jurídica personificada sob o direito privado, que visa a realização de objetivos de interesses comuns, podendo adotar a forma de associação ou de fundação. Entretanto, mesmo regido pelo direito privado, o consórcio público deve obedecer às normas de direito público. Com efeito, o artigo 6º, §1º da Lei nº 11.107/2007 prevê que o consórcio com personalidade jurídica de direito público integra a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados. Além disso, a fim de atender às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos. Conclui-se, portanto, como muito bem alhures pontuado, que os valores de transferências financeiras com finalidade específica de atendimento de despesas com pessoal devem ser englobados no limite geral de gastos com pessoal do ente consorciado.

DECISÃO

Desse modo, apoiando-me nos Pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica do Gabinete da Presidência e pelo dou-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

to Procurador do Ministério Público de Contas, proponho a seguinte resposta ao quesito formulado: QUESITO ÚNICO: *Das formas de constituição estatutária a seguir elencadas, qual delas não teria a sua despesa com pessoal incluída no cômputo do limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecido pelo artigo 19, inciso III c/c artigo 20, inciso III, alínea “b” da lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)? a) Consórcio Público de Direito Privado; b) Consórcio Público de Direito Público; c) Fundação Pública de Direito Privado; d) Fundação Pública de Direito Público. RESPOSTA: Em todas as entidades mencionadas, as despesas com pessoal devem ser englobadas nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Seja qual for o regime jurídico, os valores destinados aos gastos com pessoal devem ser englobados nos limites do ente instituidor que, no presente caso, consiste em 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecidos para o Poder Executivo na esfera municipal, conforme previsão do artigo 19, inciso III c/c artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio respectivo. É a resposta que proponho a este C. Tribunal Pleno.*

4.7 Nomeação de procurador jurídico

Conforme apresentado no item 4, a regra constitucional é a admissão de servidores públicos por meio de concurso, e a nomeação discricionária, ou seja, de livre escolha e exoneração, é para os cargos em comissão que se restringem às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, II e V, da CF).

No curso da instrução do processo de prestação de contas 007118-02.00/11-8, o Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul opinou pela irregularidade das contas do Consórcio Público Fronteira Noroeste por considerar que a nomeação de terceiro para exercer cargo em comis-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

são de procurador jurídico viola os incs. II e V do art. 37 da Constituição Federal, já que a função é de natureza permanente, devendo ser provida por meio de concurso público.

No entanto, o plenário do TCE/RS não acolheu a argumentação porque a sua jurisprudência predominante admite a:

possibilidade do provimento comissionado do cargo de Assessor Jurídico, ou Procurador Jurídico” e, segundo relator, “o cargo de Procurador Jurídico enquadra-se dentro da exigência constitucional prescrita no art. 37, inciso V da Constituição Federal, preenchendo os requisitos da confiança e assessoramento, não havendo, portanto, qualquer mácula na forma de provimento do respectivo cargo.

Citou como precedentes os processos: 4811-02.00/09-2; 1303-02.00/09-3; 1280-02.00/09-1; e 1640-02.00/09-7. Confira a decisão em questão.

TCE/RS – Decisão TP-0763/2013- Processo 007118-02.00/11-8 (Prestação de Gestão) – Origem Consórcio Público Fronteira Noroeste – Rel. Cons. Algir Lorenzon – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 20/08/2013 (Boletim 944/2013).

EMENTA. ALERTA. Alerta ao Gestor para que evite a reincidência das falhas apontadas. APRECIACÃO DAS CONTAS. As falhas que permanecem não comprometem as Contas do Gestor, devendo o julgamento ser pela Regularidade das Contas, com ressalvas.

RELATÓRIO

Trata o presente processo do exame das Contas de José Luis Seger, Responsável pelo Consórcio Público Fronteira Noroeste – COFRON, no exercício de 2011. Constam nos autos os informes e relatórios produzidos pela instrução (fls. 24/31, 146/148 e 342/350), os esclarecimentos e documentos apresentados pelo Gestor (fls. 153/341), assim como a manifestação do Ministério Público junto a este Tribunal, exa-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

rada por meio do Parecer MPC nº 7215/2013 (fls. 352/357), da lavra da Adjunta de Procurador Daniela Wendt Toniazzo. Após a análise dos esclarecimentos prestados, a Supervisão procedeu a reinstrução do feito, opinando pela permanência das seguintes falhas: DA AUDITORIA – Do Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão nº 01/2011 – final. 1.1 – Nomeação de Ricardo Roberto Furi-go Chechi para exercer cargo em comissão de Procurador Jurídico, situação que entende estar em desacordo aos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal. Sugestão de negativa de excludibilidade do disposto na cláusula décima do Estatuto do Consórcio no que se refere a esse cargo (fls. 26 a 29). 2.1.1 – Ausência de normativo regulamentando a administração, o registro, o controle e a movimentação dos bens patrimoniais da Entidade. Inobservância do princípio da legalidade (fls. 29 e 30). 2.1.2 – Falta de realização de inventário dos bens patrimoniais. Inobservância do artigo 96 da Lei Federal 4.320/64 (fls. 30 e 31); DO RELATÓRIO GERAL DE CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS: 2 – O Instituto não efetuou as remessas de normas à Base de Legislação Municipal do Tribunal de Contas do Estado – BLM. Desatendimento da Resolução TCE nº 843/2009 e da Instrução Normativa TCE nº 12/2009 (fls. 144, 146 e 147). 3 – falta de remessa de informações ao Sistema para Controle de Obras Públicas – SISCOPE. Desatendimento da Resolução TCE nº 612/2002 (e suas alterações) e da Instrução Normativa TCE nº 23/2004 (fl. 145 e 147). O Ministério Público junto a esta Corte de Contas exarou Parecer em que se pronuncia, em conclusão, nos seguintes termos: “1º) Multa ao Administrador, com fundamento nos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424/ 2000 e 132 do RITCE; 2º) Negativa de excludibilidade da cláusula décima do Estatuto do Consórcio (às fls. 319 e 320) na parte em que instituiu o cargo comissionado de Procurador Jurídico, tendo em vista a desobediência ao disposto nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal, com a consequente determinação ao atual Administrador, com fundamento no inciso IX do artigo 71



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

da Constituição da República, para que, no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da publicação da decisão, sob pena de responsabilidade financeira, comprove ao Tribunal de Contas a exoneração do servidor comissionado então ocupante do respectivo cargo ou de outro que lhe seja correlato, ainda que instituído por lei posterior, bem como para que promova a realização do devido concurso público para o provimento efetivo do supracitado posto funcional. 3º) Contas regulares, com ressalvas, do Administrador, no exercício de 2011, com fundamento no inciso II do artigo 99 do Diploma Regimental; 4º) Recomendação ao atual Administrador para que corrija os apontes criticados nos autos, assim como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas pelo Responsável para o cumprimento da decisão exarada nestes autos.” (fls. 356/357). É o relatório.

VOTO

Acerca dos fatos descritos anteriormente, constato a necessidade de dirimir a questão descrita no item 1.1, pertinente a nomeação, em cargo em comissão, de Procurador Jurídico, situação sobre a qual a Agente Ministerial opina pela negativa de excecutoriedade da cláusula décima do Estatuto do Consórcio, afirmando que a função é de natureza permanente, devendo ser provida por concurso público. A matéria tem sido apreciada reiteradamente por este Plenário, sendo que a jurisprudência predominante aponta no sentido da possibilidade do provimento comissionado do cargo de Assessor Jurídico, ou Procurador Jurídico, consoante pode ser constatado nos processos nºs 4811-02.00/09-2 (Processo de Contas do Legislativo Municipal de Veranópolis – Relator Conselheiro Marco Peixoto), 1303-02.00/09-3 (Processo de Contas do Legislativo Municipal de Ciríaco – Relator Conselheiro Iradir Pietroski), 1280-02.00/09-1 (Processo de Contas do Legislativo Municipal de Vila Maria – Relator Conselheiro Substituto Pedro Henrique Poli de Figueiredo) e 1640-02.00/09-7 (Processo de Contas do Legislativo Municipal de Morro Reuter – Relator Conselheiro Helio Mileski), razão pela qual deixo de acolher o



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

proposto pelo Parquet. Ademais, repiso que o cargo de Procurador Jurídico enquadra-se dentro da exigência constitucional prescrita no art. 37, inciso V da Constituição Federal, preenchendo os requisitos da confiança e assessoramento, não havendo, portanto, qualquer mácula na forma de provimento do respectivo cargo junto ao Poder Legislativo. Diante disso, por esses motivos, sou pelo afastamento do aponte e, em consequência, não acolho a sugestão de negativa de executoriedade sugerida pelo Agente Ministerial. No que diz, por sua vez, sobre o item 2.1.1, antes descrito, entendo que a manifestação do Gestor no sentido de que tomou providências para sua correção, não revertem a falha para o presente exercício. Sobre a ausência de realização de inventário dos bens patrimoniais – item 2.1.2 do relatório de auditoria, entendo, em consonância com a instrução de fls. 346 que a não anexação aos autos deste documento nos faz concluir pela permanência do aponte. As demais deficiências apontadas referem-se ao descumprimento de Resoluções e Instruções Normativas deste Tribunal, pertinentes a remessa de normas à Base de Legislação Municipal e, também, encaminhamento de informações ao Sistema para Controle de Obras Públicas – SISCOP, que ensejam, tão somente, alerta ao Gestor, para que implemente as ações administrativas necessárias para o encaminhamento tempestivo dos dados e informações em comento. Os apontamentos constantes nos autos não comprometem as Contas em apreciação, pois estes não são de natureza grave, como são aqueles que tipificam as hipóteses previstas no Código Penal ou mesmo atos de Improbidade Administrativa, mas, ensejam alerta no sentido de que não haja sua reincidência. Diante do exposto, com esses fundamentos, voto para que este egrégio Tribunal Pleno decida nos seguintes termos: a) pela Regularidade, com ressalvas, das Contas de José Luis Seger, Responsável pelo Consórcio Público Fronteira Noroeste – COFRON, no exercício de 2011, com fundamento no artigo 99, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal; b) alertar o Gestor para que evite a reincidên-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cia das falhas descritas no relatório; c) após o trânsito em julgado, pelo arquivamento do presente processo.

DECISÃO

O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide: a) pela regularidade, com ressalvas, das contas do Senhor José Luis Seger (p.p. Advogado Gladimir Chiele, OAB/RS n. 41.290, e outros), Administrador do Consórcio Público Fronteira Noroeste – COFRON no exercício de 2011, com fundamento no artigo 99, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal; b) pelo alerta ao Gestor para que evite a reincidência nas falhas descritas no relatório e voto do Conselheiro-Relator; c) após o trânsito em julgado, pelo arquivamento do presente processo.

4.8 Cargo em comissão

Ainda sobre os cargos em comissão, o TCE/SP chama a atenção dos gestores para a circunstância de que as nomeações para cargos em comissão são consideradas regulares desde que as atribuições da função estejam previamente especificadas na lei de criação ou no ato normativo correspondente, permitindo, assim, que os controles interno e externo realizem o juízo de legalidade.

Leia a decisão em questão:

TCE/SP – Processo n. 211/026/11. (Balanço geral) – Interessado: Consórcio Intermunicipal de Saúde (CONSAÚDE) – Relator Auditor Samy Wurman – Publicação: 16/04/2015.

RELATÓRIO

Abrigam os autos o Balanço Geral do Exercício de 2011 do CONSAÚDE – Consórcio Intermunicipal de Saúde, formado pela reunião dos municípios de Andradina (sede), Bento de Abreu, Castilho, Guaraçaí, Guararapes, Ilha Solteira, Itapura,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Lavínia, Mirandópolis, Murutinga do Sul, Nova Independência, Pereira Barreto, Rubiácea, Sud Mennucci, Suzanópolis e Valparaíso, por meio das respectivas autorizações legislativas. A fiscalização coube à Unidade Regional de Araçatuba que, na conclusão de seus trabalhos de fls.17/38, assinalou as seguintes ocorrências: [...] Item 9.1.1 – Recursos Humanos – Quadro de Pessoal – Criação de Cargo em Comissão sem Atribuições de Funções: manutenção do provimento do cargo de “escriturário administrativo”, criado por meio da Portaria n.º 10, de 16 de agosto de 2010, inexistindo, ainda, regulamentação de suas atribuições, o que impediria a análise quanto ao cumprimento do artigo 37, V, da Constituição Federal. [...] Oportunizado o contraditório (fls.40/40-A), o responsável, Senhor Gilson Pimentel, trouxe as razões de fls.41/49, complementadas pela documentação de fls.50/68. [...] Arrazouou que o cargo comissionado de “escriturário administrativo” guarda relação com as atribuições de direção, chefia, assessoramento, compreendendo também o exercício de funções técnicas e burocrática, inexistindo ofensa ao artigo 37, V, da Constituição Federal. Nesse sentido, alegou que o cargo em questão foi regularmente instituído pela Assembleia Geral Ordinária e provido para o desempenho de “funções de assessoramento aos Coordenadores Técnico e Geral, traduzindo as informações e números a cada um de forma rápida e eficaz, vislumbrando a agilidade nos processos interno de gerenciamento físico-financeiro dos custos e quantidades, de forma a controlar e gerar informações rápidas e úteis para as tomadas de decisões por estes”. Em acréscimo, esclareceu que o Consórcio passava por alteração em sua natureza jurídica, o que implicaria em reestruturação de seu quadro de pessoal.

DECISÃO

A matéria merece juízo de regularidade com ressalva. Com efeito, sob o aspecto econômico-financeiro, a Entidade caminhou bem, colhendo um resultado positivo de R\$ 24.207,41, ligeiramente superior ao registrado no período anterior que



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

foi de R\$ 21.550,61. Quanto às ocorrências indicadas pela Fiscalização, acolho as justificativas apresentadas em relação ao cargo de “escriturário administrativo” que, apesar do nome adotado, possui entre as suas atribuições a de assessoramento às Coordenadorias Técnica e Geral do Consórcio. Destaque-se, contudo, que as atribuições dos cargos comissionados não de estar muito bem definidos na lei de criação ou no ato normativo correspondente. Assim, considerando a pretendida alteração da natureza jurídica da Entidade e de sua estrutura administrativa, deverá o Consórcio diligenciar para que os cargos comissionados existentes e a existir em seu quadro de pessoal tenham suas atribuições definidas claramente em ato normativo idôneo.

Ainda sobre a necessidade de previsão no contrato de consórcio público dos cargos comissionados, ao analisar o balanço geral do exercício de 2011 do Consórcio Intermunicipal Solidariedade Itacemápolis, o TCE/SP constatou a existência de cargo em comissão de coordenador-geral sem ter sido criado por lei, e sim por portaria. O consórcio justificou que a criação de cargos seria atribuição específica do conselho de prefeitos, conforme decidido em assembleia, e argumentou ser impraticável a criação de cargo por lei, uma vez que teria que passar pelo crivo Poder Legislativo dos Municípios consorciados.

Entretanto, o Tribunal considerou o ato ilegal, pois *“a criação de cargos por meio de simples deliberação da Entidade mostra-se em desacordo com a lei de regência, desatendendo, assim, ao princípio da legalidade, abrigado no art. 37, caput, I, II e V, da Constituição Federal”*.



**TENHA
ATENÇÃO**

Portanto, a criação de qualquer cargo deve estar disciplinada no protocolo de intenções que será ratificado pelos Poderes Legislativos dos respectivos Entes participantes, transformando-se no contrato de consórcio.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cio público⁷. Caso se delibere pela criação de novos cargos no decorrer da existência do consórcio, será necessário alterar o contrato de consórcio público e submetê-lo a nova ratificação mediante lei pelas Câmaras Legislativas.

Conheça a decisão do TCE/SP:

TCE/SP – Processo 000292/026/11. (Balanço geral) – Interessado: Consórcio Intermunicipal Solidariedade Iracemápolis – Relator Auditor José Romero – Publicação: 23/09/2015.

RELATÓRIO

Em exame as contas anuais de 2011 do Consórcio Intermunicipal Solidariedade – Iracemápolis, constituído sob a forma de associação de pessoas jurídicas de direito público, sem fins lucrativos, pela reunião de 05 (cinco) municípios, consorciados em razão das autorizações legislativas locais. A Fiscalização apontou ocorrências, abaixo citadas, sintetizadas na conclusão de seu laudo de fls. 13/25. Consignou, ainda, que acompanha estes autos o Acessório 1 TC-292/026/11, que contém dados relativos ao acompanhamento da gestão fiscal. Regularmente notificado, o responsável apresentou defesa pleiteando a aprovação destas contas com base nos seguintes argumentos: [...] 3) Pessoal – Existência de cargo em comissão de Coordenador Geral sem ter sido criado por lei, e sim pela Portaria nº 01/07 fato já constatado pela inspeção das contas de 2008: a criação de cargos é atribuição específica do Conselho de Prefeitos, decidida em Assembleia como ocorreu. O cargo em questão foi criado por Portaria, após aprovação do referido Conselho. Argumentou ser impraticável

7 Decreto 6.017/2007: "Art. 2º [...] III – III – protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público".



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

a criação de cargo por lei, vez que teria que passar pelo crivo legislativo dos municípios consorciados. [...] É o relatório.

DECISÃO

Muito embora as alegações da defesa sejam inconsistentes, não afastando, portanto, as censuras da Fiscalização, estas não são graves o suficiente para comprometer estas contas, comportando relevamento e determinação de medidas para regularização, como observou a Assessoria Técnica. Relativamente ao setor de pessoal, destaco que a falha constatada não é inédita no âmbito deste órgão (existência de cargo sem ter sido instituído por lei), e foi enfrentada no julgamento das contas de 2008, cuja decisão não acatou as alegações da defesa a respeito, ou seja, “... a criação do emprego decorreu de alteração estatutária decidida pelo Conselho de Prefeitos...”, relevando a falha com recomendação para saneamento. Necessário ressaltar que a Lei Federal n.º 11.107, de 06/04/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, estabeleceu em seu art. 4º, IX, que o protocolo de intenções de criação de um consórcio público deverá conter, obrigatoriamente, uma cláusula que estabeleça “o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregos públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público”. O art. 5ª da referida lei determina que o “contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções”, e seu §4º prescreve que é “... dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público”. No caso vertente, a criação do cargo em foco ocorreu por decisão da Assembleia Geral de 31/10/07, como constou da Portaria de nomeação de 07/12/07, acostada às fls. 68 do Anexo. Desta forma, como a criação do cargo em comento ocorreu depois da edição da Lei n.º 11.107/05, a dispensa de ratificação prevista em seu art. 5º §4º não socorre a origem. Além disso, a



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

jurisprudência desta Corte não aceita a criação de cargos da espécie mediante decisão do Conselho de Prefeitos, mesmo que os cargos tenham sido criados antes da entrada em vigor da Lei nº 11.107/05. Neste sentido, trago a colação proferida pelo Tribunal Pleno, em sessão de 16/02/11 em sede de Pedido de Reconsideração, objeto do TC-12104/026/07, transitado em julgado em 10/03/11, que confirmou a decisão pela improcedência da Ação de Revisão, na qual restou consignado que “... *que o preceito constitucional de criação de emprego público, mediante lei, será observado mediante a explícita inserção, nas cláusulas do protocolo, da criação do emprego público, definindo sua remuneração, sendo certo que também essa inserção deve ser previamente submetida à ratificação, mediante lei.*” No caso, a criação de cargos por meio de simples deliberação da Entidade mostra-se em desacordo com a lei de regência, desatendendo, assim, ao princípio da legalidade, abrigado no art. 37, caput, I, II e V, da Constituição Federal. Desse modo, reitero as recomendações exaradas no julgamento das contas de 2008 para regularização deste questionamento. À vista dos dados constantes da instrução dos autos, o posicionamento favorável dos Órgãos Técnicos, nos termos do que dispõem a Constituição Federal, artigo 73, §4º e a Resolução nº 03/2012 deste Tribunal, JULGO REGULARES, COM RESSALVAS, as contas do exercício de 2011 do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL SOLIDARIEDADE – IRACEMÁPOLIS, com amparo no art. 33, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, sem embargo das recomendações mencionadas nesta decisão.

4.9 Nomeação de servidor como membro do Conselho de Prefeitos – Ilegalidade

Na análise do balanço geral do exercício de 2012 do Consórcio de Conservação de Vias Municipais (Conservam) foi constatado que o Conselho



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de Prefeitos, a partir de 1º de junho de 2012, não esteve composto conforme estabelecido no estatuto social, isto é, apenas por prefeitos.

O consórcio esclareceu que por conta do período eleitoral houve o afastamento dos titulares do órgão para concorrer às eleições municipais e que o único prefeito que não concorreria ao pleito não quis assumir a presidência do consórcio, razão pela qual foi nomeado servidor para integrar o referido conselho e, por conseguinte, assumir a presidência da entidade.

Entretanto, o TCE/SP considerou a prática ilegal por infração ao art. 4º, inc. VIII, da Lei 11.107/2005, que prescreve caber apenas ao chefe do Poder Executivo a representação do consórcio público.

Além disso, refutou a justificativa de que os prefeitos tiveram que renunciar aos seus assentos no conselho para poder concorrer às eleições, pois há decisões da Justiça Eleitoral no sentido de ser desnecessária a desincompatibilização de cargo junto ao consórcio público, já que a atuação nessa entidade nada mais é que uma extensão das atribuições do Poder Executivo.

Logo, é vedado nomear outra pessoa, que não um dos prefeitos dos Municípios consorciados, para assumir a presidência do consórcio e, em período eleitoral, não há necessidade de se afastar dessa função, já que as atribuições do consórcio são compatíveis com as do Poder Executivo.

Acompanhe a decisão:

TCE/SP – Processo 3.293/026/12. (Balanço geral) – Interessado: Consórcio de Conservação de Vias Municipais (CONSERVAM) – Relator Auditor Samy Wurman – Publicação: 20/02/2016.

RELATÓRIO

Trata-se do Balanço Geral do Exercício de 2012 do Consórcio – CONSERVAM – Conservação de Vias Municipais. A fis-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

calização coube à Unidade Regional de Ribeirão Preto que, na conclusão de seus trabalhos de fls.010/027, apontou as seguintes ocorrências: *Composição da cúpula diretiva: O Conselho de Prefeitos, a partir de 01/06/2012, não esteve composto nos termos do artigo 11 do Estatuto Social; [...] Ante os apontamentos da Inspeção, a Entidade e os Responsáveis foram notificados, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar Estadual n.º 709/1993, a fim de que tomassem conhecimento dos autos e apresentassem razões de interesse (fl.028 e fls.031/033). Dilatado o prazo inicialmente fixado para manifestação, em resposta, o responsável, Senhor Nério Garcia da Costa, compareceu aos autos e ofertou, por meio de seus advogados, as razões de fls.043/059, complementadas pela documentação de fls. 060/066. O Consórcio encaminhou, por meio de sua defensora, as alegações de fls.067/078, acompanhadas dos documentos de fls.079/083. O responsável, Senhor Marcelo Pelegrini, não se manifestou. Em síntese, quanto aos desacertos levantados pela Fiscalização, a Entidade e o Responsável intervenientes alegaram o que segue: Composição da cúpula diretiva: não houve alternativa, à época, senão o procedimento adotado pela Administração (indicação de servidores para compor o Conselho de Prefeitos, em razão do afastamento de titulares do órgão para concorrerem às eleições/2012); o Prefeito de Barrinha, único Prefeito excluído do pleito eleitoral de 2012, não aceitou assumir a Presidência; tal situação foi regularizada com a eleição da nova Diretoria, em 15.02.2013. [...] É o relatório.

DECISÃO

Malgrado os entendimentos esposados pelos órgãos técnicos opinativos, a análise dos autos impõe a rejeição da matéria, sendo que as razões de interesse encaminhadas pela Origem e pelo Responsável, Senhor Nério Garcia da Costa, não elidem o extenso rol de irregularidades levantado pela equipe técnica da Unidade Regional de Ribeirão Preto, permanecendo desacertos suficientemente graves para inquinar de irregular o presente Balanço. De início, a nomeação de servidor como



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

membro do Conselho de Prefeitos, que alcançou inclusive a Presidência da Entidade, é falha incontornável, porquanto desatende expressa determinação legal, segundo a qual cabe a Chefe do Executivo a representação do Consórcio Público (artigo 4.º, VIII, da Lei Federal n.º 11.107/2005). Destarte, o exercício da Presidência do Consórcio pelo Senhor Marcelo Pelegrini, ocorrido entre 1.º. 06 a 31.12.2012, deu-se de forma ilegal. A alegação de que os Prefeitos renunciaram a seus assentos no Conselho em razão de participação no pleito eleitoral de 2012 e de que não houve agente político interessado em assumir a Zeladoria da Entidade não pode ser aceita, pois que a lei não confere ao agente político nenhuma sorte de faculdade, devendo o alcaide representar necessariamente o Município no âmbito do Consórcio do qual é o ente federativo parte integrante. Note-se que, mesmo sob a ótica da Justiça Eleitoral, a desincompatibilização não se impunha, consoante se infere dos seguintes Julgados do e. Tribunal Superior Eleitoral: “[...] *Agravo regimental. Pedido de registro. Prefeito. Reeleição. Desincompatibilização. Consórcio intermunicipal. Cargo. Membro conselho fiscal. Desnecessidade. Elegibilidade configurada. 1. Os consórcios públicos intermunicipais são instrumentos de cooperação entre governos municipais de uma determinada região que, com conjugação de esforços, buscam a realização de objetivos de interesse público comum das municipalidades participantes, mediante a distribuição de atribuições e responsabilidades entre os níveis governamentais. 2. O consórcio público, como é de sua essência, planeja, gere e executa políticas públicas que lhe foram outorgadas pelas municipalidades, realizando, assim, funções típicas do Poder Público Municipal. A atuação do prefeito no consórcio intermunicipal nada mais é do que o desdobramento do exercício de atos de gestão próprios do Chefe do Poder Executivo Municipal. 3. Nesse contexto, não há falar em obrigatoriedade de desincompatibilização do agravante, candidato à reeleição ao cargo de prefeito, do cargo exercido no Conselho Fiscal de consórcio intermunicipal. [...]” (Ac.*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de 2.12.2008 no AgR-REspe nº 30.036, rel. Min. Fernando Gonçalves.) Registro. Desincompatibilização. 1. Prefeito candidato à reeleição não precisa desincompatibilizar-se do cargo de presidente de consórcio público intermunicipal. 2. Se o candidato já exerce o cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal e a ele é permitida a candidatura à reeleição, nos termos da Emenda Constitucional nº 16/1997, não se afigura razoável aplicar, no caso, a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso II, alínea a, item 9, da Lei Complementar nº 64/90, pois não faria sentido exigir-se do candidato a desincompatibilização do cargo que ocupa em razão do mandato eletivo por ele exercido. Recurso especial não provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 31655, Acórdão de 04/10/2012, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 04/10/2012. [...]) Por todo o exposto, nos termos do que dispõe a Resolução nº 03/2012 deste Tribunal, JULGO IRREGULAR o BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2012 do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL – CONSERVAM – CONSERVAÇÃO DE VIAS MUNICIPAIS, com fundamento no artigo 33, III, “b”c.c. artigo 36, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Aplico ao responsável, Senhor Nério Garcia da Costa, então Presidente da Entidade e Prefeito Municipal de Sertãozinho, multa no valor pecuniário de 200 (duzentas) UFESPs, com fulcro no artigo 104, I, da referida lei complementar paulista, cujo pagamento deverá ser providenciado no prazo de 30 (trinta) dias, contado do trânsito em julgado desta decisão, em consonância com o disposto na Lei Estadual nº 11.077/2002 e também devidamente comprovado perante esta Corte de Contas, implicando o não recolhimento na inscrição de seu montante em dívida ativa. Após o trânsito em julgado, oficie-se ao Ministério Público do Estado para conhecimento e eventual adoção de medidas em sua esfera de atribuições. Esta Sentença não alcança eventuais atos pendentes de apreciação e julgamento por este Tribu-

nal de Contas. Autorizo vistas e extração de cópias no Cartório do Corpo de Auditores, observadas as cautelas de estilo.

4.10 Acumulação de cargos

Em procedimento de análise de admissão de pessoal, o TCE/SP negou registro de servidor por acumulação ilegal de cargos públicos.

Nessa oportunidade, o Tribunal ressaltou que pelo fato da Lei 11.107/2005 definir, em seu art. 6º, §1º, que “*o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação associados*” e ter se omitido em relação ao consórcio público com personalidade jurídica de direito privado, isso poderia gerar controvérsia sobre a vinculação deste com a administração indireta.

No entanto, entendeu-se que os consórcios públicos que adotam personalidade jurídica de direito privado também integram a administração indireta e, nessa qualidade, sujeitam-se ao disposto no art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal, que, via de regra, veda a acumulação remunerada de cargos públicos.

LEGISLAÇÃO

Relembre a previsão constitucional sobre acumulação de cargos:

Art. 37 [...]

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

ENTENDA MELHOR

A administração indireta decorre da descentralização por serviços, que consiste na instituição, pelos Entes federativos, por meio de lei (para criar ou autorizar), de uma pessoa jurídica de direito público ou privado a qual se atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público (BITTENCOURT, 2015). Nos termos do art. 4º, inc. II, do Decreto-Lei 200/67, é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista, as quais exercem, de maneira descentralizada, atividades administrativas.

Embora o Decreto 200/1967 mencione apenas quatro modalidades de entidades integrantes da administração indireta, a Lei 11.107/2005 trouxe os consórcios públicos como nova modalidade.

Como mencionado pela decisão do TCE/SP, o art. 6º, §1º, da Lei 11.107/2005, previu que “**o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados**”.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Para a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), mesmo que a lei prescreva que apenas os consórcios com personalidade jurídica de direito público integram a administração indireta, a mesma conclusão deve se aplicar aos que têm personalidade de direito privado, pois entende que *“não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito da atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada”* (p. 534). Posicionamento doutrinário que se alinha ao entendimento proclamado pelo TCE/SP.

Agora leia a decisão do TCE/SP sobre o assunto:

**TCE/SP – Processo 005588/989/14 (Admissão de pessoal)
– Interessado: União dos Municípios da Média Sorocabana (UMMES) – Relator Auditor Antonio Carlos Dos Santos
– Publicação: 28/11/2015.**

RELATÓRIO

Em exame, atos de admissão de pessoal efetivados pela entidade União dos Municípios da Média Sorocabana – UMMES, no exercício de 2013, precedidos do Concurso Público nº 01/2012, consoante planilhas SisCAA do evento nº 8.1 a 8.11. A União dos Municípios da Média Sorocabana – UMMES reveste-se da condição de sociedade civil sem fins lucrativos, sendo regida pelas normas e princípios aplicáveis aos entes públicos, bem assim pelo seu estatuto. Sua constituição provém da reunião de Municípios consorciados, a saber: Bernardino de Campos, Canitar, Chavantes, Espírito Santo do Turvo, Ipaussu, Óleo, Ourinhos, Ribeirão do Sul, Salto Grande, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo, Timburi e Ibirarema. A receita da entidade origina de cotas de contribuição dos Municípios consorciados e de suas atividades econômicas. Sobredita associação tem por finalidade, nos termos do art. 5º de seu estatuto, dentre outros: promover e acelerar o de-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

envolvimento socioeconômico da região, nas áreas de recursos hídricos, meio ambiente, agricultura, educação ambiental, saúde, esportes e cultura. A fiscalização das contratações ora em exame coube à UR.04 Unidade Regional de Marília, que elaborou minudente laudo sobre a matéria (eventos 8.19 e 8.20), atestando a fiel observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência em todo o desenrolar do torneio e das decorrentes contratações. No entanto, o órgão de fiscalização deste Tribunal retronencionado anotou a ocorrência de dois vínculos públicos para o servidor, segundo mencionado, Marcos Paulo de Toledo Benetti (condutor de veículos). O indigitado servidor, além da admissão neste feito, também exerce a função de condutor de veículo de urgência – Base Santa Cruz do Rio Pardo, desde 23/07/2013, em decorrência de aprovação em processo seletivo naquela Prefeitura. Assim, em que pese a compatibilidade de horários para ambos cargos, restou caracterizada a afronta ao disposto no art. 37, inciso XVI, da CF/88. Em suas conclusões, o órgão de fiscalização propugna pela regularidade de todas as admissões em exame, excetuando, tão somente, o ato admissional do Sr. Marcos Paulo de Toledo Benetti, para o qual pugna pela ilegalidade e negativa de registro. Consta dos autos o Termo de Ciência e de Notificação devidamente firmado pelo segundo mencionado, Sr. Marcos Paulo de Toledo Benetti. Oportunizado o contraditório (evento 9.1), a entidade, por seu atual Presidente, por seu procurador, ingressa nos autos com suas alegações defensórias. Defendeu, em síntese: a) que a UMMES, como sociedade civil, com recursos financeiros que não se esgotam em verbas públicas advindas de seus associados, com fontes financeiras de natureza privada, não comporta leitura de entidade pública; b) que, de maneira diversa ao consignado pela fiscalização da Corte, não há que se falar em “mantém dois vínculos com órgãos públicos”, como ficou assente para o caso do servidor segundo mencionado. Autos transitaram pelo Douto Ministé-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

rio Público de Contas como determina o Regimento Interno da Corte. É a síntese do necessário.

DECISÃO

As admissões em exame neste feito, excetuada a contratação do profissional condutor de veículos, Sr. Marcos Paulo de Toledo Benetti, todas as demais merecem o beneplácito deste Tribunal. Estas são as conclusões do diligente órgão de intrução da Casa que atuou no feito. Faço destas minhas razões de decidir. Pois bem. As admissões ora examinadas, excetuando sempre o ato admissional do Sr. Marcos Paulo de Toledo Benetti, atenderam aos requisitos legais e aos princípios norteadores da Administração Pública. Devem, pois, ser registradas. Mesma sorte não assiste ao ato da arregimentação do Sr. Marcos Paulo de Toledo Benetti, para o qual ficou evidenciada a afronta às disposições plasmadas na Carta da República, em seu art. 37, inciso XVI, ante a constatação não impugnada pela defesa de acúmulo ilegal de cargos públicos remunerados. As alegações apresentadas pela defesa de que a UMMES possui natureza de direito privado e, portanto, não se sujeita à regra de restrição de cumulação de cargos públicos remunerados, não merecem prosperar. De rigor, como determina a norma Constitucional já mencionada, a proibição de acumulação de cargos públicos remunerados deve ser respeitada pelos entes da Administração Pública Direta e Indireta de qualquer das ordens políticas, inclusive pelas empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público, a teor do disposto nos incisos XVI e XVII do mesmo artigo 37 da CF/88. Inegável que a UMMES, na qualidade de consórcio público, integra a Administração Indireta dos entes associados, malgrado sua condição de entidade de direito privado. Inegável que a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos, ao definir, em seu art. 6º, §1º, que “O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação associados” e ter se silencia-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

do sobre o mesmo assunto em relação ao consórcio público com personalidade jurídica de direito privado gerou alguma controvérsia como a vinculação destes últimos com a administração indireta. A doutrina e a jurisprudência se incubiram de confirmar o vínculo jurídico dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado com a administração indireta. Bem oportuno mencionar as lições do saudoso mestre Diógenes Gasparini sobre o assunto: “*Os consórcios regulados pela Lei dos Consórcios Públicos podem ter, nos termos do §1º do seu art. 1º, a natureza pública ou privada. Na primeira hipótese será uma pessoa jurídica pública (consórcio público), enquanto na segunda será uma pessoa jurídica privada (consórcio privado). Ambas, no entanto, são genericamente chamadas por essa lei de consórcios públicos. Essas as duas modalidades. [...] Os consórcios públicos quando instituídos sob a forma de associação pública integrarão a Administração Pública indireta de cada um dos consorciados, prescreve o §1º do art. 6º da Lei dos Consórcios Públicos, e deverão estar vinculados ao Ministério ou à Secretaria estadual, municipal ou distrital em que seu objetivo é para esse consorciado mais relevante, ou, conforme estabelecido na lei que ratifica o protocolo de intenções, ao órgão indicado. Quanto aos consórcios instituídos sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, no que respeita a esse particular, essa lei não estatui. Essa omissão não significa que essa entidade não integre a Administração Pública indireta do consorciado. Induvidosamente, não é órgão da Administração Pública direta, pois dotado de personalidade jurídica de direito privado como diz a Lei dos Consórcios Públicos. Sendo assim, somente ser considerado como integrante da Administração Pública indireta e tal qual o consórcio público constituído mediante associação pública estará vinculado ao Ministério ou à Secretaria estadual, municipal ou distrital em que seu objetivo é para esse consorciado mais relevante, ou, conforme for estabelecido na lei que ratifica o protocolo de intenções, ao órgão indicado*”. Trilhando o mesmo cami-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

nho do ilustre administrativista mencionado, este Tribunal de Contas deixou assente em seu Manual Básico – O Tribunal de Contas e as entidades municipais da administração indireta, editado em dezembro/2012, pag 29 (disponível no sítio http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/o-tribunale-as-entidades-municipais-da-administracao-indireta-dez-2012_0.pdf), in verbis: *Não obstante a falta de objetivação legal, doutrina majoritária entende que, mesmo sob direito privado, integra o Consórcio a Administração indireta dos entes participantes, do mesmo modo que as empresas públicas e sociedades de economia mista.* Nessa conformidade, resta inegável que UMMES, na qualidade de integrante da Administração Indireta, sujeita-se à regra de restrições de acumulação de cargo público remunerado vazada no texto constitucional. Assim sendo, pelas razões expostas, não há como reconhecer a legalidade da contratação do Sr. Marcos Paulo de Toledo Benetti. Nesta senda, com fundamento no inciso III, do artigo 33, da Constituição Estadual, combinado com o inciso V, do artigo 2º, da Lei Complementar nº 709, de 1993, JULGO LEGAIS os atos de admissão de pessoal em exame e determino os registros pertinentes, excetuando a arrematação do Sr. Marcos Paulo de Toledo Benetti (condutor de veículos), que como dispõe a Resolução nº 03/2012 deste Tribunal, JULGO ILEGAL, negando-lhe registro e aplicando-se, por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

4.11 Terceirização de serviço com cessão de mão de obra e obrigações previdenciárias



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Assim como acontece com a administração pública direta, o consórcio público também possui a possibilidade de contratar, por meio de processo licitatório, terceiro para prestar serviços atinentes a atividade-meio.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE) entendeu que, na hipótese do consórcio contratar empresa para prestação de serviços, mediante cessão de mão de obra, existem obrigações previdenciárias tanto por parte da empresa terceirizada em relação a seus empregados, quanto do consórcio público contratante, pois nos termos da lei, a obrigação pode ser imposta diretamente ao tomador dos serviços (nesse caso o consórcio), até o limite de 11% sobre o valor da nota fiscal.

Por esse motivo, a Corte chamou atenção para a necessidade do consórcio verificar com cuidado a regularidade jurídica e fiscal do contratado, tanto no momento da contratação, quanto ao longo da execução do contrato, a fim de evitar responsabilização solidária. Veja os termos da decisão:

TCE/PE – Processo 1305118-0 (Consulta) – Origem Eliane Maria Nunes Benício, Presidente da Câmara Municipal de Barra de Guabiraba – Rel. Cons. Marcos Loreto – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 06/01/2015

RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Barra de Guabiraba, Sra. Eliane Maria Nunes Benício, que indagou esta Corte nos seguintes termos: [...] • *Se o consórcio contratar empresa para prestação de serviços nos entes consorciados, as obrigações previdenciárias dos servidores desta terceirizada é de responsabilidade do consórcio ou da terceirizada?* Posteriormente, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Controle Externo – CCE e ao Ministério Público de Contas – MPCO para elaboração de Parecer. No caso da CCE foram juntados dois Pareceres, um do Núcleo de Atos de Pessoal – NAP, sobre os dois primeiros questionamentos (fls. 7 a 9) e outro do Departamento de Controle Municipal – DCM (fls. 14 a 25), sobre as três



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

últimas indagações. Em relação ao MPCO, visto a complexidade da matéria e até seu ineditismo neste Tribunal, foi solicitado pronunciamento em relação aos três últimos questionamentos, sendo o Parecer juntado às fls. 29 a 47 dos autos. É o breve Relatório.

VOTO

[...] 11- No caso de o consórcio público contratar empresa para prestação de serviços nos entes consorciados, mediante cessão de mão de obra, existem obrigações previdenciárias tanto da empresa terceirizada em relação a seus empregados quanto do consórcio público contratante dos referidos serviços. Consoante os artigos 30 e 31 da Lei Federal n.º 8.212/91 e artigo 71, §2º, da Lei n.º 8.666/93, a obrigação pode ser imposta diretamente ao tomador dos serviços, pelo menos até o limite de 11% sobre o valor da nota fiscal, fatura ou recibo de prestação de serviços. Neste contexto, vindo o consórcio público a contratar empresa terceirizada para prestação de serviços, deve observar as condições de regularidade jurídica e fiscal previstas na Lei Federal n.º 8.666/93, quando do processo seletivo e durante toda a execução do contrato.

4.12 Terceirização de serviços contábil

Assim como acontece com a administração pública direta, o consórcio público também possui a possibilidade de contratar, por meio de processo licitatório, terceiro para prestar serviços atinentes a atividade-meio.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE) entendeu que, na hipótese do consórcio contratar empresa para prestação de serviços, mediante cessão de mão de obra, existem obrigações previdenciárias tanto por parte da empresa terceirizada em relação a seus empregados, quanto do consórcio público contratante, pois nos termos da lei, a obrigação pode ser imposta diretamente ao tomador dos serviços (nesse caso o consórcio), até o limite de 11% sobre o valor da nota fiscal.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

5. Tributação

As decisões que serão apresentadas nesse capítulo dizem respeito à tributação relacionada às receitas dos consórcios públicos.

5.1 Incidência do Pasep

Com o objetivo de financiar o pagamento do seguro-desemprego, abono e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados, foram criados na década de 1970 o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que são contribuições sociais de natureza tributária devidas pelas pessoas jurídicas.

O PIS, administrado pela Caixa Econômica Federal, é destinado aos funcionários de empresas privadas regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), enquanto que o Pasep, gerido pelo Banco do Brasil, se destina aos servidores públicos estatutários.



**ENTENDA
MELHOR**

O Pasep foi instituído pela Lei Complementar 8/1970, a qual foi alterada pela Lei Complementar 26/1975. Já a Lei 9.715/1998 dispôs sobre as contribuições para o PIS/Pasep.

Sobre o assunto no âmbito dos consórcios, o TCE/MT decidiu que os consórcios públicos são contribuintes do Pasep, razão pela qual deverá este incidir sobre as suas receitas que ainda não foram tributadas. No entanto, esclareceu que serão excluídos da base de cálculo do PIS/Pasep os valores da contribuição já retidos nos repasses recebidos.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

No que se refere ao Imposto de Renda, entende que somente irá incidir o Pasep se o consórcio tiver natureza autárquica e houver previsão no contrato de rateio no sentido de que o recurso seja destinado à mencionada entidade.

Confira a decisão:

TCE/MT – Decisão 8/2010 – Processo 116645/2009 – (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Juruena – Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 25/02/2010.

Ementa: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO VALE DO JURUENA. CONSULTA. TRIBUTAÇÃO. PASEP. CONSÓRCIOS PÚBLICOS. BASE DE CÁLCULO. O PASEP DEVE INCIDIR SOBRE AS RECEITAS NÃO TRIBUTADAS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS, TAIS COMO AS RECEITAS PRÓPRIAS DECORRENTES DA ARRECADAÇÃO DE TARIFAS E OUTROS PREÇOS PÚBLICOS, ORIUNDOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS OU DE USO OU OUTORGA DE USO DE BENS PÚBLICOS, CONFORME DISPOSTO NO §2º, DO ARTIGO 2º DA LEI Nº 11.107/2005. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS, INDEPENDENTEMENTE DA PERSONALIDADE JURÍDICA: 1) ESTÃO DESOBRIGADOS DO RECOLHIMENTO DO PASEP, SOBRE AS RECEITAS JÁ TRIBUTADAS NA FORMA DA LEI, POR INTEGRAREM O ORÇAMENTO GERAL DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS; 2) SÃO CONTRIBUINTES DO PASEP SOBRE AS RECEITAS NÃO TRIBUTADAS (ARTIGO 2º DA LEI Nº 9.715/1998). PARA OS CASOS DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO PELOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS: 1) NAS ASSOCIAÇÕES PÚBLICAS QUE POSSUAM NATUREZA AUTÁRQUICA, HAVENDO PREVISÃO NO CONTRATO DE RATEIO PARA QUE O RECURSO SEJA DESTINADO A ESSAS ENTIDADES, INCIDIRÁ O PASEP SOBRE ESSES VALORES, POR TRATAR-SE DE VERBA NÃO TRIBUTADA; 2) NAQUELES COM PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVA-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

DO, CRIADOS SOB A FORMA DE ASSOCIAÇÃO CIVIL, O IRRF NÃO INTEGRARÁ A BASE DE CÁLCULO, HAJA VISTA NÃO CONSTITUIR RECEITA DESSES ENTES, DEVENDO SER INTEGRALMENTE RECOLHIDO AOS COFRES DA UNIÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Altir Antonio Peruzzo, Prefeito Municipal de Juína, cujo teor, se baseando hipoteticamente no fato de que um consórcio intermunicipal de saúde tenha auferido receitas oriundas de repasses do Governo do Estado, Município, Aplicação Financeira, IRRF e Doações para aplicar em despesas da própria entidade, realiza a seguinte indagação: “... o referido consórcio estaria obrigado ao recolhimento do PASEP sobre a receita estabelecida pelo art. 7º- c/c inc. III- art. 2º Lei 9.715/98”. A Consultoria Técnica deste Tribunal, em seu pronunciamento (Parecer 79/2009), inicialmente destaca que os requisitos de admissibilidade da consulta em apreço foram preenchidos em sua totalidade. Desse modo, no mérito, informa que o Plenário desta Casa já se manifestou a respeito de matéria similar (Resolução de Consulta 6/2009) e, após tecer relevantes considerações, sugere que tal decisão seja complementada, de modo a fazer valer o novo verbete constante nas suas informações. Na forma regimental, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 5.004/2009, coaduna com as informações da referida área técnica, opinando, preliminarmente pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela aprovação do verbete proposto.

VOTO

Primeiramente, importa assinalar que a consulta ora analisada, para efeitos de admissibilidade, atende plenamente aos comandos normativos contidos nos artigos 48 da Lei Complementar 269/2007 e 232 da Resolução 14/2007. Sendo assim, adentrando no mérito da dúvida suscitada, há de se ressaltar que o parecer da Consultoria Técnica deste Tribunal merece ser ratificado na íntegra, uma vez que logrou êxito em responder o questionamento formulado pelo consulente de



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

maneira correta, sobretudo porque se pautou nas normas e princípios que regem a Administração Pública. Diante do exposto e acolhendo o Parecer Ministerial, VOTO no sentido de responder objetivamente ao consulente que: Os consórcios públicos são contribuintes do PASEP, razão pela qual, deverá o mesmo incidir sobre as suas receitas que ainda não foram tributadas. Dito de outra forma, por força do Princípio da Proibição da Bitributação, serão excluídos da base de cálculo do PIS/PASEP os valores da contribuição já retidos nos repasses recebidos. Já em relação ao Imposto de Renda, conforme o verbete transcrito abaixo, é próprio concluir que somente irá incidir o PASEP se o consórcio tiver natureza autárquica e houver previsão no contrato de rateio que o recurso seja destinado à mencionada entidade. Com efeito, sobretudo porque a Resolução de Consulta 6/2009, a qual possui correlação com este tema, não dirime especificamente a dúvida exposta pelo agente político, nos termos do parágrafo único do art. 236 do Regimento Interno e na forma sugerida pela Consultoria Técnica, mas com ajustes de redação, apresento a seguinte proposta de Resolução, in verbis: *Resolução de Consulta nº ____/2009. Tributação. PASEP. Consórcios Públicos. Base de Cálculo. O PASEP deve incidir sobre as receitas não tributadas de consórcios públicos, tais como as receitas próprias decorrentes da arrecadação de tarifas e outros preços públicos, oriundos da prestação de serviços ou de uso ou outorga de uso de bens públicos, conforme disposto no §2º, do art. 2º da Lei 11.107/2005. Os consórcios públicos, independentemente da personalidade jurídica: 1) estão desobrigados do recolhimento do PASEP, sobre as receitas já tributadas na forma da lei, por integrarem o orçamento geral dos municípios consorciados; 2) são contribuintes do PASEP sobre as receitas não tributadas (art. 2º da Lei 9.715/1998). Para os casos do imposto de renda retido pelos consórcios públicos: 1) nas associações públicas que possuam natureza autárquica, havendo previsão no contrato de rateio para que o recurso seja destinado a essas entidades, incidirá o PASEP sobre esses*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

valores, por tratar-se de verba não tributada; 2) naqueles com personalidade jurídica de direito privado, criados sob a forma de associação civil, o IRRF não integrará a base de cálculo, haja vista não constituir receita desses entes, devendo ser integralmente recolhido aos cofres da União.

5.2 Imposto de renda retido na fonte (IRRF)

A respeito do Imposto de renda retido na fonte (IRRF), o TCE/MT recebeu consulta na qual se questionou se “os valores recolhidos a título de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), incidente sobre os pagamentos efetuados pelos consórcios públicos devem ser recolhidos aos cofres do município sede ou podem ser contabilizados como receita própria do consórcio?”.

Em resposta, o Tribunal balizou que:

- a) o imposto incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcio público intermunicipal de saúde, criados com base na Lei 11.107/2005, na forma de associação pública, cuja natureza jurídica é autárquica, será retido pelos consórcios, que atuam na qualidade de substituto tributário, e destina-se aos Municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inc. I, da Constituição Federal. Nesse caso, serão contabilizados como receita própria do Município;
- b) os Municípios integrantes de consórcios públicos, constituídos na modalidade de associação pública, podem autorizar, por meio do contrato de rateio, a destinação dos valores do IRRF ao consórcio público, desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação, com base na autonomia dos Entes federativos;
- c) na hipótese acima, por sua vez, serão contabilizados como receita própria do consórcio, e as informações financeiras respectivas deverão ser prestadas a todos os Entes consorciados.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

dos para fins de consolidação em suas contas, nos termos do disposto no art. 17 do Decreto 6.017/2007 (que regulamenta a Lei 11.107/2005);

d) se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o IRRF será retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substituto tributário, e recolhido aos cofres da União, hipótese que se subsume à regra geral do imposto de renda.

SAIBA MAIS

Sobre o Imposto de Renda, o Código Tributário Nacional disciplinou que:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I – de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II – de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

Especificamente sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a Receita Federal esclarece que:

- Estão sujeitos à incidência do imposto na fonte principalmente os rendimentos do trabalho assalariado pagos por pessoas físicas ou jurídicas, os rendimentos do trabalho não assalariado pagos por pessoa jurídica, os rendimentos de aluguéis e royalties pagos por pessoa jurídica e os rendimentos pagos por serviços entre pessoas jurídicas, tais como os de natureza profissional, serviços de corretagem, propaganda e publicidade. Tem como característica principal o fato de que a própria fonte pagadora tem o encargo de apurar a incidência, calcular e recolher o imposto em vez do beneficiário.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Confira a decisão:

TCE/MT – Decisão 18/2008 – Processo 44628/2008 – (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal De Saúde Da Região Teles Pires – Rel. Cons. Valter Albano da Silva – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 12/06/2008.

EMENTA: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO TELES PIRES. CONSULTA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: A) O IMPOSTO SOBRE RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA, INCIDENTE NA FONTE, SOBRE RENDIMENTOS PAGOS POR CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE, CRIADOS COM BASE NA LEI Nº 11.107/2005, NA FORMA DE ASSOCIAÇÃO PÚBLICA, CUJA NATUREZA JURÍDICA É AUTÁRQUICA, SERÁ RETIDO PELOS CONSÓRCIOS QUE ATUAM NA QUALIDADE DE SUBSTITUTO TRIBUTÁRIO E DESTINADO AOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 158, INCISO I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NESSE CASO, SERÃO CONTABILIZADOS COMO RECEITA PRÓPRIA DO MUNICÍPIO; B) OS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS CONSTITUÍDOS NA MODALIDADE DE ASSOCIAÇÃO PÚBLICA, PODEM AUTORIZAR POR MEIO DO CONTRATO DE RATEIO, A DESTINAÇÃO DOS VALORES DO IRRF, AO CONSÓRCIO PÚBLICO, DESDE QUE O IMPOSTO SEJA PREVISTO COMO FONTE DE RECURSO NO ESTATUTO DA REFERIDA ASSOCIAÇÃO, COM BASE NA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS. NESSA HIPÓTESE, SERÃO CONTABILIZADOS COMO RECEITA PRÓPRIA DO CONSÓRCIO E AS INFORMAÇÕES FINANCEIRAS RESPECTIVAS DEVERÃO SER PRESTADAS, A TODOS OS ENTES CONSORCIADOS PARA FINS DE CONSOLIDAÇÃO EM SUAS CONTAS, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 17 DO DECRETO Nº 6.017/2007; E, C) SE O CONSÓRCIO PÚBLICO FOR CONSTITUÍDO COM PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO, O IRRF SERÁ RETIDO PELOS



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

CONSÓRCIOS QUE ATUAM NA QUALIDADE DE SUBSTITUTO TRIBUTÁRIO E RECOLHIDO AOS COFRES DA UNIÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, Sr. Osmar Rosseto, o qual indaga a quem pertence o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre os pagamentos efetuados pelo referido Consórcio e se o ente tem a obrigatoriedade de recolher aos cofres do município-sede os valores retidos a tal título, ou se poderão contabilizar tais valores como receita própria. A Consultoria Técnica, através do Parecer n.º 035/2008, fls. 08-24-TC, concluiu em tese, que a definição do ente destinatário dos recursos do IRRF pelos consórcios públicos, depende atualmente da personalidade jurídica atribuída ao ente consorcial. O ilustre Procurador de Justiça que oficia junto a esta Corte, Dr. Mauro Delfino César, através do Parecer n.º 1.925-2008, acolhe na íntegra o parecer técnico e sugere o seu encaminhamento ao consulente a título de orientação, devendo ser aprovado o projeto de Resolução de Consulta de fl. 24.

VOTO

Pelo exposto, Voto acolhendo o Parecer Ministerial n.º 1.925/2008, no sentido de responder objetivamente ao consulente que: a) O imposto incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por Consórcio Público Intermunicipal de Saúde, criados com base na Lei n.º 11.107/2005 (que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências) na forma de associação pública, cuja natureza jurídica é autárquica, será retido pelos Consórcios, que atuam na qualidade de substituto tributário, e destina-se aos municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal de 1988. Nesse caso, serão contabilizados como receita própria do município; b) Os municípios integrantes de consórcios públicos, constituí-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

dos na modalidade de associação pública, podem autorizar por meio do contrato de rateio, a destinação dos valores do IRRF ao consórcio público, desde que o imposto seja previsto como fonte de recurso no estatuto da referida associação, com base na autonomia dos entes federativos; c) Na hipótese acima, por sua vez, serão contabilizados como receita própria do consórcio, e as informações financeiras respectivas deverão ser prestadas a todos os entes consorciados para fins de consolidação em suas contas, nos termos do disposto no art. 17 do Decreto n.º 6.017/2007 (que regulamenta a Lei n.º 11.107/2005); d) Se o consórcio público for constituído com personalidade jurídica de direito privado, o IRRF será retido pelos consórcios que atuam na qualidade de substituto tributário, e recolhido aos cofres da União, hipótese que subsume-se à regra geral do imposto de renda.

O TCE/RS também teve oportunidade de apreciar essa questão do IRRF e, em resposta a consulta formulada em caráter abstrato, ou seja, que não corresponde a um caso concreto, estabeleceu que:

o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcios públicos intermunicipais, criados com base na Lei 11.107/2005, sob a forma de associações públicas, cuja natureza jurídica é autárquica deverá ser retido pelos mesmos, os quais figuram como substitutos tributários. As retenções que venham a ocorrer terão por destinatários os Municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal, e tais ingressos deverão ser contabilizados como receita própria dos municípios.

Confira na íntegra a decisão:

TCE/RS – Decisão TP-0561/2012 – Processo 000114-02.00/12-4 (Consulta) – Origem: Executivo Municipal de Cruz Alta – Rel. Cons. Estilac Martins Rodrigues Xavier –



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 22/06/2012 (Boletim 692/2012).

EMENTA. CONSULTA. PODER EXECUTIVO. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DECORRENTES DE IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE POR CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Consulta formulada pelo Senhor Wilson Roberto Bastos dos Santos, Prefeito Municipal de Cruz Alta e Presidente da Associação Gaúcha de Consórcios Públicos – AGCONP, acerca da destinação dos recursos decorrentes de imposto de renda retido na fonte por consórcios públicos intermunicipais. Submetida a matéria à apreciação da Consultoria Técnica deste Tribunal, esta manifestou-se através da Informação nº 004/2012 (fls. 10-21). A matéria foi posteriormente encaminhada à d. Auditoria, onde o Auditor Substituto de Conselheiro Dr. César Santolim se manifestou, concordando com os termos lançados pela Consultoria Técnica. É o relatório.

VOTO.

No exame, verifico que a consulta recebeu a atenção devida, conforme demonstram os estudos realizados nas instâncias técnicas desta Casa. Conclui a Consultoria Técnica, verbis: 1 – O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por consórcios públicos intermunicipais, criados com base na Lei nº 11.107/2005, sob a forma de associações públicas, cuja natureza jurídica é autárquica deverá ser retido pelos mesmos, os quais figuram como substitutos tributários. As retenções que venham a ocorrer terão por destinatários os municípios consorciados, nos termos do disposto no art. 158, inciso I da Constituição Federal, e tais ingressos deverão ser contabilizados como receita própria dos municípios. 2 – Nenhum dos instrumentos de ajuste comentados nesta Informação – pro-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

protocolo de intenções (art. 5º, do Decreto nº 6.017/2007), contrato de consórcio público, o contrato de rateio e o contrato de programa (respectivamente art. 3º, art. 8º e art. 13 da Lei Federal nº 11.107/2005), cada qual com objetos diferentes – amparam a pretensão dos entes consorciados de dispor de recursos que não lhes competem. Assim, entendendo que a presente consulta pode ser admitida, pois preenchidos os requisitos regimentais próprios, e ressaltando que a resposta à mesma não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto (art. 138, §2º, do RITCE), acolho o entendimento contido na manifestação da douda Auditoria desta Casa, em face de que VOTO por enviar-se ao consulente cópia da Informação nº 004/2012 – Consultoria Técnica, a fim de atender as indagações apresentadas.

DECISÃO

O Tribunal Pleno, por unanimidade, recepcionando o voto do Conselheiro Relator, por seus jurídicos fundamentos, destaca, preliminarmente, que a resposta à presente Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto, nos termos do artigo 138, §2º, do Regimento Interno desta Corte, e, acolhendo a manifestação da Auditoria, decide pelo envio à Autoridade Consulente de cópia reprográfica da Informação n. 004/2012 da Consultoria Técnica, a fim de atender às indagações apresentadas.

5.3 Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)

O TCE/PE foi consultado se ***“O IRRF e o ISS retidos pelos consórcios públicos, oriundos dos pagamentos efetuados no consórcio, são receitas do consórcio ou dos entes consorciados?”***.

Em relação ao IRRF, o tribunal respondeu que não há previsão constitucional de que os recursos do imposto de renda retido na fonte por consórcio



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

público a ele pertençam e, no caso do consórcio se constituir como associação pública, o IRRF sobre rendimentos por ele pagos pertence aos Entes consorciados.

No que diz respeito aos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, a Corte afirmou que os recursos retidos na fonte a título de Imposto de Renda seguem a regra geral, estabelecida na legislação tributária própria.

No que se refere ao Imposto Sobre Serviços (ISS), igualmente respondeu inexistir previsão constitucional de que os recursos do ISS retidos na fonte por consórcio público a ele pertençam, por isso concluiu que *o ISS retido pelos consórcios públicos é receita do Município do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, do Município do domicílio do prestador.*



ENTENDA
MELHOR

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza é um tributo de competência dos Municípios e do Distrito Federal e tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa à [Lei Complementar 116/2003](#), ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

Acompanhe a decisão:

TCE/PE – Processo 1305118-0 (Consulta) – Origem Eliane Maria Nunes Benizio, Presidente da Câmara Municipal de Barra de Guabiraba – Rel. Cons. Marcos Loreto – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 06/01/2015

RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Barra de Guabiraba, Sra. Eliane Maria Nunes Benizio, que indagou esta Corte nos seguintes termos: [...] • *O IRRF e o ISS retidos pelos consórcios públicos, oriun-*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

dos dos pagamentos efetuados no consórcio, são receitas do consórcio ou dos entes consorciados? [...] Posteriormente, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Controle Externo – CCE e ao Ministério Público de Contas – MPCO para elaboração de Parecer. No caso da CCE foram juntados dois Pareceres, um do Núcleo de Atos de Pessoal – NAP, sobre os dois primeiros questionamentos (fls. 7 a 9) e outro do Departamento de Controle Municipal – DCM (fls. 14 a 25), sobre as três últimas indagações. Em relação ao MPCO, visto a complexidade da matéria e até seu ineditismo neste Tribunal, foi solicitado pronunciamento em relação aos três últimos questionamentos, sendo o Parecer juntado às fls. 29 a 47 dos autos. É o breve Relatório.

VOTO

[...] 9 – Não há previsão constitucional de que os recursos do IR retido na fonte por consórcio público a ele pertençam. Consórcio público constituído como associação pública é autarquia pertencente à administração indireta de todos os entes consorciados, nos termos da Lei Federal n.º 11.107/2005. Desse modo, no caso da associação pública, o Imposto de Renda retido na fonte sobre rendimentos por ela pagos pertence aos entes consorciados, por força dos artigos 157, inciso I, e 158, inciso I da Carta Federal. Já no caso de consórcio público que se constitui como pessoa jurídica de direito privado (com a ressalva das fundações instituídas e mantidas pelo poder público), os recursos retidos na fonte a título de Imposto de Renda seguem a regra geral, estabelecida na legislação própria; 10 – Não há previsão constitucional de que os recursos do ISS retidos na fonte por consórcio público a ele pertençam. O ISS retido pelos consórcios públicos é receita do Município do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, do Município do domicílio do prestador, nos termos do artigo 3º da Lei Complementar nº 116/2003, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, em que a referida Lei Complementar estabelece, caso a caso, a que Município o imposto é devido. [...]



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

5.4 Retenção de parte da cota de participação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com vistas ao recolhimento da contribuição do Município no consórcio

Sobre esse aspecto da retenção de parte da cota de participação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o TCE/SP, no julgamento dos processos 002792/026/08 (publicação em 20 de julho de 2011) e 921/026/10 (publicação em 31 de março 2012), manifestou que:

a retenção de parte da cota de participação do ICMS, com vistas ao recolhimento da contribuição do município junto ao Consórcio, remonta à irregularidade procedimental das Prefeituras envolvidas, não se tratando, assim, de aspecto que representa impropriedade no ato de gestão do ente em exame.



ENTENDA MELHOR

A Lei Complementar 87/1996, conhecida como Lei Kandir, dispõe sobre o ICMS e estabeleceu que compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior

O posicionamento voltou a ser reforçado no julgamento do processo 230/026/11, em que se consignou que tal ocorrência não se liga aos atos de gestão do consórcio. Nesse sentido, veja o precedente:

TCE/SP – Processo 230/026/11. (Balanço geral) – Interessado: Consórcio Intermunicipal AGROESTRADA – Relator Auditor Samy Wurman – Publicação: 03/06/2014.

RELATÓRIO

Abrigam os autos o Balanço Geral do Exercício de 2011 do Consórcio Intermunicipal AGRO-ESTRADA, associação civil,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de natureza pública, sem fins lucrativos, formado pela reunião dos municípios de Bilac, Braúna, Clementina (sede), Gabriel Monteiro, Piracatu e Santópolis do Aguapeí, mediante autorização das respectivas leis locais. A instrução da matéria coube à Unidade Regional de Araçatuba que, na conclusão de seu relatório de fls.09/26, consignou as seguintes ocorrências: [...] 2 – Pagamento de despesas com cessão de equipamentos pela Codasp, mediante vinculação de receitas de ICMS dos Municípios Consorciados, em desatenção ao disposto no artigo 167 da Constituição Federal; [...] A Assessoria Técnica, sob o aspecto técnico-contábil, opinou pela regularidade da matéria, propondo recomendação aos responsáveis, a fim de que adotassem as providências necessárias, visando restabelecer o equilíbrio financeiro do Consórcio (fls.47/48). Na mesma trilha, a Chefia de ATJ pugnou pela aprovação do presente Balanço, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar n.º 709/1993, acentuando que as Contas, nos aspectos mais relevantes, encontrar-se-iam em boa ordem, não remanescendo falhas capazes de inquinar a matéria (fl.49). Por seu turno, o Ministério Público de Contas pugnou pela reprovação da matéria, destacando, entre outros aspectos, a ineficiência do Consórcio na utilização das máquinas cedidas pela Codasp e o descumprimento ao artigo 167, §4.º, da Constituição Federal, no que tange à retenção do ICMS devidos aos Municípios (fls.50/54). [...]

DECISÃO

A análise dos autos enseja a aprovação da matéria com ressalva. [...] A questão relativa à retenção de parcela do ICMS devido aos Municípios Consorciados já foi enfrentada por esta Corte de Contas, havendo entendimento no sentido de que tal ocorrência não se liga aos atos de gestão do Consórcio. Nesse sentido, decisão da Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, emitida nos autos do TC – 2.792/026/08, ao analisar as Contas do Consórcio, relativas ao exercício de 2008: “A retenção de parte da cota de participação do ICMS, com vistas ao recolhimento da contribuição do município junto ao



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Consórcio, remonta à irregularidade procedimental das Prefeituras envolvidas, não se tratando, assim, de aspecto que representa impropriedade no ato de gestão do ente em exame”. Por todo o exposto, à vista dos elementos que instruem os autos, nos termos do que dispõe a Resolução n.º 03/2012 deste Tribunal, JULGO REGULARES COM RESSALVA as Contas do Consórcio Intermunicipal AGRO-ESTRADA, relativas ao exercício de 2011, com fundamento no artigo 33, II, da Lei Complementar n.º 709/1993, determinando à Origem: a) elaboração de planejamento orçamentário para os exercícios futuros, com previsão de receita e fixação de despesa; e b) reversão da situação deficitária verificada no exercício em apreço.

6. Licitação e Contratos

A Constituição Federal determinou, como regra geral, ser obrigatório por parte da administração pública realizar licitação para contratar obras e serviços, realizar compras e promover alienações, a fim de assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes e alcançar a propostas mais vantajosa pelo poder público, tanto do ponto de vista técnico quanto do financeiro (art. 37, inc. XXI).



**ENTENDA
MELHOR**

A União, fazendo uso de competência que lhe foi atribuída no art. 22, da CF, editou a Lei 8.666/1993, que estabelece normas gerais de licitação e contratos públicos. Embora a regra seja licitar, a legislação em questão possibilitou a contratação direta em hipóteses específicas que foram disciplinadas nos arts. 24 (dispensa) e 25 (inexigibilidade). Tempos depois, a União também editou a Lei 10.520/2002, que instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Os consórcios públicos, de natureza jurídica de direito público ou privado, estão obrigados às normas que regem a realização de licitação e celebração de contratos administrativos, conforme previsto no art. 6º, §2º, da Lei 11.107/2005 e art. 7º, §1º, do Decreto 6017/2007.



**ENTENDA
MELHOR**

Dentre tantas finalidades possíveis, o consórcio público pode ser constituído visando à realização de licitações compartilhadas, o que resultará na otimização de procedimentos burocráticos e economia de recursos.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

Essa possibilidade está prevista no art. 19 do Decreto 6.017/2007: *“os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do §1º do art. 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”.*

Feito este panorama geral, a seguir serão apresentadas jurisprudências sobre o assunto.

6.1 Contratação sem licitação de consórcio por Município não consorciado

O Consórcio Intermunicipal da APA Federal do Noroeste do Paraná (Comafen) formulou consulta em tese, dirigida ao TCE/PR, questionando se *“o consórcio pode ser contratado por um município (não consorciado) para a realização de trabalho sem a necessidade de licitação”.*

Em resposta à consulta, o TCE/PR ressaltou que, de acordo com a Lei 11.107/2007, existe a possibilidade de dispensa de licitação em caso de contratação de consórcio público pela administração direta, mas apenas para os Entes consorciados, razão pela qual:

não é possível que um ente não consorciado contrate um consórcio para a realização de um trabalho sem licitação, haja vista que o interesse público não estaria prevalecendo, uma vez que por não estar integrando o consórcio, o ente deverá verificar a melhor opção dentre aqueles que façam parte licitação. Como bem observou o parecer nº 002/2009, a melhor maneira seria o ente integrar o consórcio para que possa realizar tal procedimento. Lembra-se que a entrada ou saída de um ente é voluntária, contudo observando as prescrições da lei.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso



**TENHA
ATENÇÃO**

A Lei 11.107/2007 (art. 2º, §1º, III) e o Decreto 6.017/2007 (art. 18) são claros ao estabelecer que o consórcio público poderá ser contratado, mediante dispensa de licitação, pela administração direta ou indireta dos Entes da Federação consorciados, ou seja, como bem pontuado pelo TCE/PR, não há previsão legal autorizando que Ente não consorciado contrate o consórcio por meio de dispensa de licitação.

Segue a decisão.

TCE/PR – Acórdão 762/2010 – Processo 495785/2009 (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal da APA Federal do Noroeste do Paraná (COMAFEN) – Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 26/03/2010 (Boletim 242).

EMENTA: CONSULTA – CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE CONSÓRCIO POR MUNICÍPIO NÃO CONSORCIADO – RESPOSTA PELA IMPOSSIBILIDADE; OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 11.107/05.

RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca de consulta formulada pelo Sr. João Batista Fernandes, Presidente da COMAFEN, com o seguinte questionamento: “o Consórcio pode ser contratado por um município (não consorciado) para a realização de trabalho sem a necessidade de licitação? Visto que somos uma entidade classificada pela Lei 11.107/05 com uma associação pública”. Atendendo ao disposto no inciso IV do artigo 38 da LC/PR 113/2.005, a folhas 04-05, foi acostado parecer jurídico elaborado pela assessoria municipal, cujas conclusões são, em síntese, de que “...o município não consorciado, não pode realizar a chamada gestão associada, simplesmente por não integrar o Consórcio; o que por si só, já desautoriza a materialização da hipótese expressa no questionamento”. (grifo no original). A Coordenadoria de Ju-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

risprudência e Biblioteca (Informação 90/2009, a folhas 10-11) noticia não haver decisão sobre o tema do feito. A Diretoria de Contas Municipais (Parecer 3967/2009, a folhas 12-16) opina pela resposta à consulta, apontando que: “De acordo com a Lei de Consórcios Públicos, existe a possibilidade de dispensa de licitação em caso de contratação de consórcio público pela administração direta, porém a lei é clara ao destacar que é válido apenas para o ente consorciado: *Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. §1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.* A lei nº 8.666/93 – lei de licitações – também prevê a possibilidade de dispensa: *Art. 24. É dispensável a licitação XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.* Desse modo, não é possível que um ente não consorciado contrate um consórcio para a realização de um trabalho sem licitação, haja vista que o interesse público não estaria prevalecendo, uma vez que por não estar integrando o consórcio, o ente deverá verificar a melhor opção dentre aqueles que façam parte licitação. Como bem observou o parecer nº 002/2009, a melhor maneira seria o ente integrar o consórcio para que possa realizar tal procedimento. Lembra-se que a entrada ou saída de um ente é voluntária, contudo observando as prescrições da lei. Outra possibilidade de realização de um trabalho entre um ente não consorciado e um consórcio público é firmar um convênio entre eles. Esse tem a seguinte definição, segundo Di Pietro: “Forma de ajuste entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração [...], todos os participantes querem a mesma coisa”. Porém,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

no mesmo sentido das considerações acima citadas para o consórcio público, deverá proceder a licitação. Em conclusão, entende-se que não é possível a contratação de um consórcio público por um Município não consorciado, tendo em vista a disposição clara da lei nº 11.107/05 quanto à dispensada de licitação apenas para a administração direta do ente consorciado. Nesse caso, optando tanto pela contratação de um consórcio ou celebração de um convênio com o ente não consorciado terá que, necessariamente, realizar a licitação com competição igualitária entre todos os concorrentes, sendo vencedor o que mais trouxer benefícios para o Município”. O Ministério Público de Contas (Parecer 1179/2010, a folhas 17- 18) manifesta-se pela resposta à consulta, nos termos da Instrução do Setor Técnico: “Em análise do mérito, esta Procuradora acompanha o entendimento exarado pelo Órgão Técnico desta Corte, pela impossibilidade de um ente não consorciado contrate um consórcio sem realizar a devida licitação, sob pena de não se vislumbrar a supremacia do interesse público. A própria Diretoria sugere outras opções de realização de um trabalho entre um ente não consorciado e um consórcio público, conforme fl. 15”.

VOTO

Conforme restou demonstrada, a dúvida do consulente é acerca da “possibilidade de o Consórcio ser contratado por um Município não consorciado para a realização de trabalho sem a necessidade de licitação, visto que é uma entidade classificada pela Lei nº 11.107/05 como uma associação pública”. Nesta esteira, a Diretoria de Contas Municipais, bem salienta que “não é possível que um ente não consorciado contrate um consórcio para a realização de um trabalho sem licitação, haja vista que o interesse público não estaria prevalecendo, uma vez que por não estar integrando o consórcio, o ente deverá verificar a melhor opção dentre aqueles que façam parte licitação. Como bem observou o parecer nº 002/2009, a melhor maneira seria o ente integrar o consórcio para que possa realizar tal procedimento. Lembra-se que a entrada ou



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

saída de um ente é voluntária, contudo observando as prescrições da lei”. E conclui que, “não é possível a contratação de um consórcio público por um Município não consorciado, tendo em vista a disposição clara da lei nº 11.107/05 quanto à dispensada de licitação apenas para a administração direta do ente consorciado. Nesse caso, optando tanto pela contratação de um consórcio ou celebração de um convênio com o ente não consorciado terá que, necessariamente, realizar a licitação com competição igualitária entre todos os concorrentes, sendo vencedor o que mais trazer benefícios para o Município”. No mesmo sentido do Setor Técnico se manifesta o representante do Parquet, motivo pelo qual conheço da presente consulta para no mérito votar em conformidade com os apontamentos feitos pela Diretoria de Contas Municipais, pela impossibilidade de contratação direta de um consórcio público por um Município não consorciado, nos termos da cristalina legislação vigente, Lei 11.107/2005. Ainda, deve restar claro que o Município não consorciado, em optando pela contratação de um consórcio ou celebração de um convênio deve necessariamente realizar licitação.

DECISÃO

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, responder à consulta pela impossibilidade de contratação direta de um consórcio público por um Município não consorciado, nos termos da cristalina legislação vigente, Lei 11.107/2005. Ainda, deve restar claro que o Município não consorciado, em optando pela contratação de um consórcio ou celebração de um convênio deve necessariamente realizar licitação. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

6.2 Dispensa de licitação

Existem casos em que a realização do procedimento de licitação não é vantajoso para administração, ocasionando, por si, inconvenientes ao interesse público. É em nome do interesse público, evitando sacrificá-lo, que a licitação em determinadas situações se faz dispensável.

A licitação nos casos de dispensa é viável, havendo possibilidade de competição entre terceiros capacitados e interessados. No entanto, o gestor público possui discricionariedade para optar por não licitar, desde que o objeto da contratação esteja devidamente expresso nas hipóteses descritas nos incisos do art. 24 da Lei 8.666/1993.



O rol das hipóteses trazidas no art. 24 da Lei 8.666/1993 é taxativo, ou seja, não é permitido ao administrador público inovar ou dispensar a licitação quando bem lhe aprouver.

ALERTA CNM, FIQUE ATENTO

Falar projeto de lei que alterará lei de licitações

Em sua jurisprudência, o Tribunal de Contas da União (TCU) ratifica o §1º do art. 24 da Lei 8.666/1993⁸, no qual está previsto o aumento de 20% no limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços previsto nos incs. I e II do art. 24 em favor dos consórcios públicos.

8 “Art. 24 [...] § 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.”



Enquanto o limite usual para dispensar a licitação é de até R\$ 15 mil para obras e serviços de engenharia e de até R\$ 8 mil para compras e outros serviços, para os consórcios públicos estes limites aumentam para até R\$ 30 mil para obras e serviços de engenharia e de até R\$ 16 mil para compras e outros serviços.

Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4 ed. Brasília: TCU, 2010, p. 144

Em conformidade com as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010, Lei no 12.017, de 12 de agosto de 2009 (art. 125, inciso II), consideram-se despesas irrelevantes aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei no 8.666/1993, ou seja, até R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para compras e outros serviços, respectivamente. Quando a contratação for efetuada por consórcio público, sociedade de economia mista, empresa pública, autarquia e fundação qualificada, na forma da lei, como agência executiva, mencionados valores serão de até R\$ 30.000,00 para obras e serviços de engenharia e de até R\$ 16.000,00 para compras e outros serviços.

Além do aumento do limite para dispensa de licitação pelos consórcios públicos, a Lei 8.666/1993 previu no §8º do art. 23 que, no caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no **caput** do art. 23 quando formado por até três Entes da Federação e o triplo, quando formado por maior número. Dessa forma, a eleição da modalidade licitatória pelos consórcios passa a observar os seguintes limites:

Valores usuais Art. 23, I e II da Lei 8.666/1993	Valores para con- sórcios com até três consorciados (dobro)	Valores para consór- cios com mais de três consorciados (triplo)
Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:		
I – <u>para obras e serviços de engenharia:</u> a) convite – até R\$ 150.000,00; b) tomada de preços – até R\$ 1.500.000,00; c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00; II – <u>para compras e serviços não referidos no inciso anterior:</u> a) convite – até R\$ 80.000,00; b) tomada de preços – até R\$ 650.000,00; c) concorrência – acima de R\$ 650.000,00.	I – <u>para obras e serviços de engenharia:</u> a) convite – até R\$ 300.000,00; b) tomada de preços – até R\$ 3.000.000,00; c) concorrência: acima de R\$ 3.000.000,00; II – <u>para compras e serviços não referidos no inciso anterior:</u> a) convite – até R\$ 160.000,00; b) tomada de preços – até R\$ 1.300.000,00; c) concorrência – acima de R\$ 1.300.000,00.	I – <u>para obras e serviços de engenharia:</u> a) convite – até R\$ 450.000,00; b) tomada de preços – até R\$ 4.500.000,00; c) concorrência: acima de R\$ 4.500.000,00; II – <u>para compras e serviços não referidos no inciso anterior:</u> a) convite – até R\$ 240.000,00; b) tomada de preços – até R\$ 1.950.000,00; c) concorrência – acima de R\$ 1.950.000,00.

O TCE/MT esclareceu que a previsão do §1º do art. 24 da Lei 8.666/1993, que aumenta em 20% o limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços previsto nos incs. I e II do art. 23 em favor dos consórcios públicos, não deve ser conjugada com o §8º do art. 23, que



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

prevê, no caso de consórcios públicos, a aplicação em dobro dos valores mencionados no *caput* deste artigo quando formado por até três entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número, para se alcançar o valor do limite da dispensa. Confira a decisão:

TCE/MT – Processo 25020/2010 – (Consulta) – Decisão 18/2010 – Origem Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Turístico do Complexo Nascente do Pantanal – Rel. Cons. Antônio Joaquim – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 29/04/2010.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E TURÍSTICO DO COMPLEXO NASCENTE DO PANTANAL. CONSÓRCIO PÚBLICO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. §8º DO ARTIGO 23 E PARÁGRAFO ÚNICO, DO ARTIGO 24 DA LEI Nº 8.666/1993. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONJUGADA. 1) As disposições legais prevendo hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação devem sofrer interpretação estrita, privilegiando-se sempre a ampla disputa entre os interessados; e, 2) O limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços estabelecido no artigo 24, incisos I e II da Lei de Licitações, no caso de consórcios públicos, corresponde a 20% dos limites estabelecidos na letra a dos incisos I e II do artigo 23, de acordo com o parágrafo único do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, com a redação alterada pelo artigo 17 da Lei nº 11.107/2005, o que equivale atualmente a R\$ 30.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 16.000,00 para compras e outros e serviços.

6.3 Modalidade pregão

A Lei 10.520/2002 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, a qual se destina à aquisição de bens e serviços comuns.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Sobre esse aspecto, o TCU reforçou que a utilização dessa modalidade de licitação também deve ser observada pelos consórcios públicos:

Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4 ed. Brasília: TCU, 2010, p. 46

Nas contratações para aquisição de bens e serviços comuns para entes públicos ou privados, realizadas com recursos públicos da União, repassados por meio de celebração de convênios ou instrumentos congêneres ou consórcios públicos será obrigatório o emprego da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme estabelece o art. 4º, §1º, do Decreto no 5.504, de 5 de agosto de 2005.

6.4 Prestação de serviços continuados contratados via licitação

Além do envio incompleto de documentação comprobatória dos atos do consórcio, o TCE/PR, por meio do acórdão 2233/16, considerou irregular a contratação, mediante licitação, de serviços continuados, quando tais serviços deveriam ser prestados por servidores concursados.

TCE/PR – Acórdão 2233/2016 – Processo 141429/01 (Prestação de Contas) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região da AMCESPAR de Irati – Rel. Auditor Cláudio Augusto Canha – Órgão Julg. Segunda Câmara – Publicação: 02/06/2016 (Boletim 1370).

EMENTA. Prestação de Contas Municipal. Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região da AMCESPAR de Irati. Exercício de 2000. Irregularidade das contas.

RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Sr. Silvestre Gabriel Przybysz (período de 01/01/2000 a 02/03/2000), Sr. Silvino Pasqualin (período de 03/03/2000 a 28/05/2000), Sr. Romeu Ne-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ves (período de 28/05/2000 a 30/11/2000) e Sr. Vicente Solda (período de 30/11/2000 a 31/12/2000), referente ao Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região da AMCESPAR de Iрати, exercício de 2000. [...] A Diretoria de Contas Municipais (Instrução nº 938/15 – peça processual nº 077) reiterou seu posicionamento pela irregularidade das contas. A unidade técnica asseverou que não houve realização de licitações no exercício de 2000 para aquisição de diversos materiais e serviços que ensejavam a realização de certames licitatórios. A DCM também apontou que a documentação encaminhada pelo Presidente do Consórcio Sr. Bertoldo Rover, referente aos procedimentos licitatórios realizados para a prestação de serviços nos exercícios de 1999 e 2000, foi enviada de forma incompleta, não possibilitando a aferição de sua regularidade (cartas convite nº 01/99 (peça processual nº 073), nº 04/99 (peça processual nº 075), nº 07/99 (peça processual nº 064), nº 12/99 (peça processual nº 065), nº 13/99 (peça processual nº 066), nº 15/99 (peça processual nº 067) e tomada de preços nº 02/00 (peça processual nº 070), e algumas das licitações não atendem aos ditames legais – cartas convite nº 07/99 (peça processual nº 064), nº 12/99 (peça processual nº 065) e nº 13/99 (peça processual nº 066). A unidade técnica também entendeu que as contratações feitas por meio de cartas convite em sua maioria se destinaram a execução de serviços de natureza continuada e deveriam ter sido feitas por meio de concurso público. A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 3626/15 – peça processual nº 078), ratificou seu posicionamento pela irregularidade das contas. [...].

VOTO

Acompanho os pareceres uniformes no sentido de que as contas devam ser julgadas irregulares em face da realização de despesas sem licitação, da contratação de mão de obra continuada e com subordinação, por meio de licitações e da ausência de documentos de licitações que deem suporte às despesas realizadas no exercício de 2000. Os Consórcios In-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

termunicipais são uma espécie de autarquia, só que intermunicipal e, conforme estabelece o art. 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, se subordinam ao regime de licitações. Não é demais lembrar que o art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 082/19984 obriga os consórcios intermunicipais de saúde a observarem os princípios constitucionais e legais de fiscalização e controle interno e externo e o art. 9º os obriga a fazer seleção competitiva pública para admissão de seu pessoal técnico e adotar o regime licitatório. Ademais, a entidade também deixou de apresentar documentos solicitados por esta Corte o que impede a análise dos atos da gestão referente ao exercício, haja vista a ausência de dados indispensáveis para aferição dos resultados apresentados. Acrescento proposta de determinação para que os controles internos dos municípios consorciados verifiquem se há dano ao respectivo erário municipal decorrente da realização de despesas sem licitação, da contratação de mão de obra continuada e com subordinação, por meio de licitações e da ausência de documentos de licitações que dão suporte as despesas realizadas no exercício de 2000. Tais condutas impróprias seriam passíveis de aplicação de multa, entretanto, considerando que se trata do já longínquo exercício de 2000 e, nos termos do Prejulgado nº 001 desta Corte, fica afastada a aplicação de multa por se tratar de fato ocorrido anteriormente ao advento da Lei Complementar Estadual nº 113/2005. [...]

DECISÃO

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA, por unanimidade, em: I – Julgar, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, irregulares as contas do Sr. Silvestre Gabriel Przybysz (período de 01/01/2000 a 02/03/2000), Sr. Silvino Pasqualin (período de 03/03/2000 a 28/05/2000), Sr. Romeu Neves (período de 28/05/2000 a 30/11/2000) e Sr. Vicente Solda (período de 30/11/2000 a 31/12/2000), referentes ao Consórcio Intermunicipal de Saú-

de da Região da AMCESPAR de Irati, exercício de 2000, em face da realização de despesas sem licitação, da contratação de mão de obra continuada e com subordinação, por meio de licitações e da ausência de documentos de licitações no exercício de 2000; II – Determinar, com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região da AMCESPAR de Irati, a abertura de tomada de contas especial, nos termos e prazos do art. 234 do Regimento Interno⁷, visando apurar eventual dano ao erário decorrente das irregularidades constatadas nestes autos. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e FABIO DE SOUZA CAMARGO. Presente a Procuradora do Ministério Público de Contas JULIANA STERNADT REINER. Sala das Sessões, 18 de maio de 2016 – Sessão nº 18.

6.5 Celebração contrato de programa

Em resposta à consulta formulada pelo prefeito do Município de Guaranésia, o TCE/MG afirmou que, devidamente formalizado o consórcio público ou o convênio de cooperação, uma entidade da administração pública indireta de um dos Entes federativos consorciados poderá ser contratada para a execução dos serviços públicos sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, nos termos do inc. XXVI do art. 24 da Lei 8.666/1993⁹, mediante a celebração de contrato de programa.



**ENTENDA
MELHOR**

O contrato de programa é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um Ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro Ente da Federação, ou

⁹ “Art. 24 [...] XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.”



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (art. 2º, inc. XVI, do Decreto 6.017/2007). O art. 30 do mesmo decreto complementa que deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por Ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.



TENHA ATENÇÃO

Nos termos do art. 30, §2º, do Decreto 6.017/2007, constitui ato de improbidade administrativa celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa sem a celebração de contrato de programa, ou sem que sejam observadas outras formalidades previstas em lei, nos termos do disposto no art. 10, inc. XIV, da Lei 8.429/1992.

A íntegra da resposta pode ser conferida abaixo.

TCE/MG – Processo 727090 – (Consulta) – Origem Prefeitura Municipal de Guaranésia – Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Data da sessão: 25/11/2009.

EMENTA: Consulta — Município — I. Concessão de serviços públicos de esgotamento sanitário para a Copasa. Possibilidade. Gestão associada de serviços públicos. Federalismo compartilhado. Celebração de contrato de programa. Desnecessidade de licitação. II. Utilização de recursos públicos para pagamento das tarifas de esgoto devidas por usuários de baixa renda à Copasa. Possibilidade. Autonomia municí-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

pal. Universalização do acesso. Estabelecimento de política pública disciplinada por lei municipal. Previsão orçamentária e disponibilidade de recursos financeiros para suportar o subsídio. Observância aos ditames da LC n. 101/00.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Sílvio Gonçalves Ribeiro Dias, Prefeito Municipal de Guaranésia à época, cujo questionamento envolve, em última análise, a concessão dos serviços públicos municipais de esgotamento sanitário para a Companhia de Saneamento de Minas Gerais — Copasa. Após um breve relato sobre a situação da municipalidade no que toca à prestação de serviços de esgotamento sanitário, o consultante indaga sobre a possibilidade de lei municipal autorizar o Município a arcar com o pagamento da tarifa devida por usuários de baixa renda à Copasa, sociedade de economia mista integrante da administração indireta do Estado de Minas Gerais. É, em síntese, o relatório.

VOTO

[...] Inicialmente, cumpre registrar que o Código Político de 1988 trata da gestão associada de serviços públicos pelos entes da Federação em seu art. 241, in verbis: *Art. 241. 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.* No campo específico dos serviços de saneamento básico, a Constituição da República também prevê o seguinte: *Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX — promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; Sobre essa comunhão de interesses dos entes federados na regular e eficiente prestação de serviços*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

públicos, importante trazer à baila a lição do doutrinador Luciano Ferraz, que nos ensina que *o interesse local do Município a traçar sua competência de execução de serviço público não é de molde a afastar o interesse — nessa execução — também do Estado e da União, porquanto o princípio do federalismo cooperativo deixa ver a comunidade de interesses de ambos — predominando o interesse do Município — na adequada prestação desse serviço à população da comuna*. Nesse ínterim, vislumbramos, claramente, a legitimidade da delegação de serviços públicos de competência municipal para entidade da administração indireta estadual, sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, tendo em vista o interesse do respectivo Estado-membro no oferecimento desses serviços à comunidade. Trata-se da materialização do princípio do federalismo cooperativo, que fundamenta a gestão associada de serviços públicos pelos entes da Federação. Após essa breve digressão, no que concerne especificamente à concessão dos serviços públicos municipais de saneamento básico para a Copasa, esclareço que o tema foi objeto da Consulta n. 751.717, da relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, na sessão do dia 08/10/2008, em resposta a questionamento formulado pelo Sr. Márcio Augusto Vasconcelos Nunes, Diretor-Presidente da referida empresa estatal. Naquela oportunidade, foi discutida a questão do novo modelo de gestão associada de serviços públicos, fundamentado no sistema de federalismo compartilhado, bem como os aspectos mais importantes dos modernos preceitos disciplinadores da política nacional de saneamento básico. Em síntese, assentou-se a possibilidade da delegação dos serviços municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para a Copasa, sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, mediante a celebração de contrato de programa, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa. Nesse particular, a gestão associada de serviços públicos, que depende da autorização legislativa dos entes federados envolvidos, formaliza-se



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

por meio de consórcio público ou convênio de cooperação. Por ser pertinente, peço vênua para reproduzir trecho constante da referida consulta: *Em relação à natureza do vínculo que disciplinará a forma de prestação do serviço público, tem-se que a Lei Geral de Saneamento Básico admite a celebração de contrato de concessão de serviço público, devendo, neste caso, ser instaurado procedimento licitatório, em observância ao comando previsto no art. 175 da CR/88. De outro lado, aceita-se, também, a implantação da gestão associada dos serviços por meio da constituição do consórcio público ou da formalização do convênio de cooperação entre os entes públicos federados, dos quais poderão resultar contratos de programa a serem pactuados com entidade da administração pública indireta. Neste caso, depreende-se do disposto no art. 24, XXVI, da Lei n. 8.666/93, que se trata de hipótese de dispensa de licitação, tendo em vista que seu desiderato é fortalecer os laços do federalismo compartilhado.* Assim sendo, oportuno salientar que, devidamente formalizado o consórcio público ou o convênio de cooperação, uma entidade da administração pública indireta de um dos entes federativos consorciados poderá ser contratada para a execução dos serviços públicos sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, nos termos do inciso XXVI do art. 24 da Lei de Licitações, mediante a celebração de contrato de programa. Sobre a matéria, a Lei n. 11.107/05, regulamentada pelo Decreto n. 6.017/07, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, enquanto a Lei n. 11.445/07 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei n. 18.036/2009 dispõe sobre a constituição de consórcios públicos entre os diversos entes da Federação para a realização de objetivos de interesse comum. Sugiro, pois, que seja encaminhada ao Prefeito Municipal de Guaranésia cópia da Consulta n. 751.717, uma vez que o parecer da lavra do Conselheiro Eduardo Carone Costa trabalhou, de forma brilhante e bastante esclarecedora, os novos modelos previstos no or-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

denamento jurídico para a gestão associada de serviços públicos entre os entes da Federação, inclusive sua administração indireta, como é o caso da Copasa, sociedade de economia mista estadual. Vencida a questão da possibilidade da concessão, de forma direta, dos serviços públicos municipais de esgotamento sanitário para a Copasa, passo à análise da indagação do consulente sobre a viabilidade de lei municipal autorizar o Município a arcar com o pagamento da tarifa de esgoto devida por usuários de baixa renda. Neste ponto, o principal aspecto a ser ressaltado é a competência constitucional atribuída aos municípios para organizar e prestar os serviços públicos de saneamento básico, identificados como de interesse local, o que se encontra pacificado na doutrina. O jurista Carlos Ari Sunfeld assinala que, *tradicionalmente, a distribuição de água e a coleta de esgotos foram consideradas como de interesse local, de competência municipal. Isso não mudou na Constituição de 1988, cujo art. 30, V, atribuiu aos municípios a tarefa de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.* O professor Caio Tácito, por sua vez, leciona que *os serviços de água e esgoto, bem como suas relações com os usuários, são próprios do âmbito municipal e sua disciplina direta se coloca no âmbito da autonomia dos municípios aos quais incumbe organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (Constituição Federal, art. 30, V).* Do exposto, percebemos que os municípios possuem autonomia para organizar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A Lei n. 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, por sua vez, prevê, em seu art. 9º, que o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico. Além disso, cumpre ressaltar que o aludido diploma legal consagra, em seu art. 2º, I, a universalização do acesso como um dos princípios que norteiam a prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Assevera-se, ainda, que a mesma lei, em seu art. 3º, VII, de-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

fine subsídios como instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda. Podemos concluir, assim, que o ordenamento jurídico pátrio impõe aos municípios, titulares dos serviços públicos de saneamento básico, o dever de garantir o acesso da população a esses serviços. Por outro lado, entendo que a concessão de subsídios constitui instrumento idôneo para a efetivação desse dever legal. Diante disso, verifica-se que o princípio da universalização do acesso coaduna-se, certamente, com o estabelecimento de uma política pública, disciplinada em lei municipal, que autorize o ente governamental a arcar com o pagamento da tarifa de esgoto de determinados usuários, identificados por critérios como renda per capita e/ou quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço por residência, respeitado o princípio da impessoalidade. O Município deverá observar, tão somente, a previsão orçamentária e a disponibilidade de recursos financeiros que suportem o custo oriundo da concessão de subsídios na tarifa de esgoto, bem como as demais regras da Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF, Lei Complementar n. 101/2000, que tratam do aumento da despesa decorrente de ação governamental. A circunstância dos serviços serem prestados por uma entidade da administração indireta estadual, como a Copasa, não interfere na competência do Município de estabelecer uma política pública para arcar com o pagamento da tarifa de esgoto de determinada parcela da população, consoante autorização outorgada pelo Legislativo municipal. Conclusão: pelas razões elencadas acima, respondo a esta consulta, em suma, nos seguintes termos: O Município pode arcar com o pagamento da tarifa de esgoto devida por usuários de baixa renda à Copasa, mediante autorização constante de lei municipal, observada a previsão orçamentária e a disponibilidade de recursos financeiros, bem como as demais regras da LRF que tratam do aumento da despesa decorren-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

te de ação governamental. É o parecer que submeto à consideração dos Srs. Conselheiros.

6.6 Licitação/compras compartilhadas

Em resposta à consulta formulada pelo Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá – Convale, o TCM/BA atestou ser possível a utilização da compra compartilhada por meio de licitação promovida pelo consórcio público, com a possibilidade dos entes consorciados realizarem a contratação diretamente com o fornecedor vencedor do certame.

O Tribunal ressaltou que a licitação para compras compartilhadas tem como fator positivo a otimização de procedimentos burocráticos e economia de recursos para os Entes consorciados e que nesse contexto o consórcio atua como:

[...] órgão gerenciador, funciona como amparo técnico e logístico para os seus consorciados, responsabilizando-se pela condução e gerenciamento dos procedimentos licitatórios. Compete-lhe tanto a consolidação das informações relativas a estimativa e o total de consumo dos municípios, como a elaboração dos termos de referências e projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização.

Destacou também que a vantajosidade é critério para a adesão ao certame, sendo que os entes consorciados não estão obrigados a promoverem a contratação, caso não lhes seja conveniente.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

Tal possibilidade encontra respaldo no art. 112 da Lei 8.666/93¹⁰ e no art. 19 do Decreto 6.017/2007¹¹. O Tribunal chamou especial atenção para a prescrição legal da art. 19 que exige que conste no contrato do consórcio público (protocolo de intenções ratificado) previsão expressa acerca dessa finalidade.

Por fim, o TCM/BA fez o alerta no sentido de que a licitação compartilhada prevista no art. 112, da Lei 8.666/93, não se confunde com a prática popularmente conhecida como “carona” (adesão de um órgão/entidade não participante a uma ata de registro de preços já existente) prevista no art. 22, do Decreto Federal 7.892/2013.

A íntegra da resposta pode ser conferida abaixo.

TCM/BA – Processo 05025e18 (Consulta) – Parecer 01042-18 – Origem? Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (Convale) – Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Data da sessão: 25/11/2009.

Checar decisão

¹⁰ Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.

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

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

¹¹ Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do §1º, do art. 112 da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

7. Finalidade do Consórcio

Os consórcios públicos admitem diversas finalidades, e o Decreto 6.017/2007 destacou no art. 3º, sem excluir outras possibilidades, os seguintes objetivos:

- I – a gestão associada de serviços públicos;
- II – a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- III – o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- IV – a produção de informações ou de estudos técnicos;
- V – a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;
- VI – a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;
- VII – o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- VIII – o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
- IX – a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;
- X – o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei no 9.717, de 1998;

XI – o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII – as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e

XIII – o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.



ENTENDA MELHOR

Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos, e os Entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles (art. 3º, §1º, Decreto 6.017/2007).

Veja, portanto, que os consórcios públicos apresentam diversas oportunidades aos gestores públicos para melhorar a prestação de serviços e implementação de políticas públicas essenciais.

7.1 Inviabilidade na utilização de consórcios públicos para a operacionalização da folha de pagamento

Conforme visto no tópico anterior, são vastas as possibilidades para os consórcios públicos, no entanto, as finalidades têm de respeitar os limites constitucionais e legais, de maneira que algumas situações não podem ser implementadas via consórcio.

Nesse sentido, o TCE/MG se posicionou pela inviabilidade da utilização de consórcios públicos para a operacionalização da folha de pagamento, pois, ao ver de seus conselheiros, a Lei Federal 11.107/2005 não comporta esse propósito. Confira a resposta à consulta em questão:



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

TCE/MG – Processo 797451 – (Consulta) – Origem Município de Divinolândia de Minas – Rel. Cons. Adriene Andrade – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Data da Sessão: 09/12/2009

EMENTA: MUNICÍPIO. FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES. OPERACIONALIZAÇÃO E GERENCIAMENTO. CONTRATAÇÃO. I. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRIVADA. POSSIBILIDADE, MEDIANTE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO COM MELHOR OFERTA DE PREÇO. II. CONSÓRCIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. REMESSA, AO CONSULENTE, DE CÓPIAS DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS CONSULTAS N. 616.661, 711.021 E 735.840.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Armstrong Antônio Coelho Cunha, Prefeito do Município de Divinolândia de Minas, acerca da possibilidade legal de um Município contratar, individualmente ou por meio de consórcios públicos, instituição financeira pública ou privada para operacionalização/gerenciamento da folha de pagamento de pessoal, mediante procedimento licitatório, e, sendo positiva a resposta, sobre a modalidade de licitação mais adequada [...].

VOTO

Existe um grande interesse por parte dos Municípios em oferecer a bancos não estatais, mediante procedimento licitatório, a prestação de serviços bancários, em caráter de exclusividade, para a gestão dos recursos do pagamento de servidores. [...] considero legítimo o direito da municipalidade licitar os serviços bancários por meio da modalidade Pregão, com melhor oferta de preço para gestão dos valores atinentes à folha de pagamento, pelas razões acima expostas. Quanto à possibilidade de utilização de consórcios públicos para a operacionalização da folha de pagamento, com o intuito de custos, manifesto-me pela sua inviabilidade, tendo em vista que o referido diploma jurídico não comporta tal propósito. A Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamen-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tou o art. 241 da Constituição da República, dispondo sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, destinados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de realizar procedimentos de interesse comum desses entes estatais e promovendo a gestão associada a que alude o citado mandamento constitucional. Ao se consorciarem, os entes federativos são capazes de compartilhar estruturas gerenciais, administrativas e de apoio técnico, além de reduzir custos na aquisição de bens e prestação de serviços, promovendo uma descentralização de serviços. Entretanto, é preciso lembrar que o consórcio público é realizado entre os entes federados, não sendo possível sua celebração com instituições bancárias, ainda que essas sejam empresas públicas, haja vista a natureza de prestação de serviços pelos consórcios, sem finalidade lucrativa.

CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, respondo a esta consulta nos seguintes termos: Respondo positivamente à questão relativa à possibilidade de contratação, por meio de licitação na modalidade pregão com melhor oferta de preço, de instituição financeira privada para a operacionalização e gerenciamento da folha de pagamento dos servidores municipais. Considerando que o entendimento encontra-se pacificado neste Tribunal por meio dos pareceres exarados nas Consultas n.os 616.661, 711.021 e 735.840, devem ser enviadas ao consulente cópias das notas taquigráficas das citadas consultas. Respondo negativamente à questão referente à possibilidade de utilização de consórcio público para a operacionalização da folha de pagamento. É o parecer que submeto à consideração dos Senhores Conselheiros.

7.2 Implantação de “casa-lar” destinada a acolher crianças e adolescentes – objeto possível



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Em resposta à consulta, o TCE/MG posicionou-se que a implantação de uma “casa-lar”, destinada a acolher crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, é objeto possível de ser efetivado mediante consórcio público, por envolver serviço socioassistencial de alta complexidade, passível de gestão associada.

Acesse aqui a íntegra da decisão:

TCE/MG – Processo 837685 – (Consulta) – Origem Municípios de José Gonçalves de Minas, Leme do Prado, Turmalina e Veredinha – Rel. Cons. Adriene Andrade – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 08/10/2012.

EMENTA: CONSULTA – ASSISTÊNCIA SOCIAL – INSTITUIÇÃO DE CASALAR – CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL – POSSIBILIDADE – REGRAS E PROCEDIMENTOS APLICÁVEIS: LEI FEDERAL N. 11.107/2005, DECRETO PRESIDENCIAL N. 6.017/2007, LEGISLAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS E OUTROS DIPLOMAS LEGAIS – EXECUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS – OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO – ARTIGO 9º DA LEI FEDERAL N. 11.107/2005 – REPASSE DE RECURSOS PELOS ENTES CONSORCIADOS – MEDIANTE CONTRATO DE RATEIO – ARTIGO 8º DA LEI N. 11.107/2005 – RECEBIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES E SUBVENÇÕES SOCIAIS: A) ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS COM NATUREZA JURÍDICA DE CONSÓRCIO PÚBLICO – POSSIBILIDADE – ARTIGO 2º, §1º, INCISO I, DA LEI N. 11.107/2005 – B) ENTIDADES PRIVADAS SEM NATUREZA JURÍDICA DE CONSÓRCIO PÚBLICO – OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N. 4.320/64, LC N. 101/2000 E DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PERTINENTE. 1) A implantação de uma “casa-lar” destinada a acolher crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social poderá ser efetivada mediante consórcio público, nos termos da Lei Federal n. 11.107/2005, por envolver serviço socioassistencial de alta complexidade, passível de gestão associada. 2) Todo consórcio público deve ser regido pelas disposições contidas na Lei



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Federal n. 11.107/2005, no Decreto Presidencial n. 6.017/2007 e, ainda, na legislação aplicada às associações civis. Além disso, deverão ser observados outros diplomas legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e as Normas de Direito Financeiro, que, por serem basilares, devem ser observados em todo ato administrativo. 3) A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, conforme expressamente previsto no art. 9º da Lei Federal n. 11.107/2005. 4) O repasse de recursos financeiros ao consórcio público será realizado mediante “contrato de rateio”, firmado entre os entes consorciados e formalizado a cada exercício financeiro, consoante estabelece o art. 8º da Lei Federal n. 11.107/2005, e que devem ser consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais dotações suficientes para suportar as despesas assumidas. 5) A Lei n. 11.107/2005 trata tão somente de normas gerais de contratação de consórcios públicos, mas seu art. 2º, §1º, inciso I, prevê que as entidades consorciais de natureza pública ou de natureza privada poderão receber subvenções e contribuições sociais e econômicas de outras entidades e órgãos do governo para cumprir seus objetivos. Vale esclarecer que os repasses de subvenções sociais a entidades privadas de caráter assistencial e sem fins lucrativos que não tenham natureza jurídica de consórcio público não se encontram sob a égide da Lei n. 11.107/05, devendo ser observadas, neste caso, as previsões da Lei Federal n. 4.320/64, da Lei Complementar n. 101/2000 e da legislação municipal que disponha sobre o tema.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelos Srs. Edson Lago de Sousa, Wilmar Adão Barroso, Zailson João Macedo Godinho e José Edmar Cordeiro, Prefeitos dos Municípios de José Gonçalves de Minas, Leme do Prado, Turmalina e Veredinha, respectivamente, por meio da qual, ante a necessidade de criação de uma associação/consórcio para instituir e manter



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

uma “casa-lar – abrigo para menores”, objetivando o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal domiciliados nos referidos Municípios, apresentam os seguintes questionamentos: “1. *Essa associação teria características do consórcio público a que se refere a Lei 11.107/2005 se vier a ser criada especificamente para o fim mencionado?* 2. *Em caso positivo, a criação da referida associação/consórcio estaria sujeita a todas as regras e procedimentos previstos na Lei 11.107/2005?* 3. *Em sendo positiva a indagação anterior, pergunta-se: 3.1. As receitas e despesas da referida associação/ consórcio, se criada, devem ser contabilizadas segundo as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, ou seja, assim como procedem as Prefeituras? Como devem ser os repasses das Prefeituras à mesma?* 4. *Em sendo negativa a resposta à indagação “2”, poderiam os Municípios, com a criação e integração à associação, bem como, após o seu registro e autorização legislativa e previsão da despesa nos demais instrumentos legais, efetuar os repasses para execução dos fins a que a mesma se destina?* 5. *Por fim, indagamos a esse egrégio Tribunal se a Lei 11.107/2005 trouxe alguma restrição/vedação com relação a repasses de contribuições e/ou subvenções que, nos termos da lei, geralmente são feitos pelas Administrações Públicas a entidades privadas, de atendimento ao público, sem fins lucrativos e declaradas de utilidade pública (associações, etc)?” [...]*

VOTO

Na presente Consulta, indagam os consulentes sobre o regime aplicável a consórcio público intermunicipal que pretendem instituir na área da assistência social para a fundação de uma “casa-lar” destinada a abrigar crianças e adolescentes em situação de risco. Questionam, ainda, sobre a necessidade de o referido consórcio observar as normas de Direito Financeiro aplicáveis às entidades públicas e sobre a existência de uma possível compatibilidade entre a Lei Federal n.º 11.107/2005 e a praxe adotada no âmbito da Adminis-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tração Pública, de se destinarem contribuições e subvenções a entidades privadas sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública. Inicialmente, cabe destacar que o art. 227 da Constituição da República de 1988 apresenta um elenco de direitos em favor da infância e da juventude, ressaltando o especial valor da criança e do adolescente como ser humano e o respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento [...]. Nesse contexto, a Lei Federal n.º 8.742/1993, ao dispor sobre a organização da assistência social, enfatizou a importância de serem desenvolvidas ações de iniciativa pública destinadas à proteção das necessidades básicas de crianças e adolescentes que se encontrem em situação de vulnerabilidade ou de risco, como se verifica da leitura do seu art. 23, §2º, inciso I [...]. O art. 15 da mesma Lei estabelece a competência dos Municípios para prestarem os serviços em questão [...]. Observo, ainda, que a Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, ao aprovar a tipificação dos serviços socioassistenciais por níveis de complexidade, considerou a “casa-lar” uma modalidade de Serviço de Acolhimento Institucional de Proteção Especial de Alta Complexidade, conforme disposto no art. 1º, inciso III, alínea “a”, da referida Resolução [...]. De acordo com esse dispositivo, a “casa-lar” é um serviço socioassistencial de alta complexidade e, como tal, compreende programas destinados a situações nas quais os direitos do indivíduo ou da família foram violados e o vínculo familiar foi rompido. Nesse cenário, é importante que a “casa-lar” para menores funcione em ambiente acolhedor, com estrutura física adequada, capaz de oferecer condições de habitabilidade, higienização, salubridade, segurança, acessibilidade, privacidade e noção de vida em família. Em razão do alto custo desses serviços e da escassez de recursos para serem investidos em empreendimentos dessa natureza, é recomendável que diversos Municípios limítrofes se reúnam para a formação de consórcio público na área de assistência social, destinado à construção e manutenção de abrigo beneficente para menores. Feitas



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

estas considerações preliminares sobre o objeto pretendido, quanto à forma de sua consecução, aponto que o consórcio público vem sendo adotado pelos Municípios como forma de solucionar questões que transcendem os limites dos seus territórios. O Governo Federal tem sugerido que os Municípios se associem aos vizinhos mais próximos, em regime de consórcio, para a prestação de assistência social, como se verifica na seguinte orientação extraída do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, in verbis: Em regiões formadas apenas por municípios de pequeno porte, o estado deve organizar e cofinanciar sistemas de consórcios intermunicipais para a oferta de serviços de média e alta complexidade em razão da demanda esporádica e dos altos custos desses serviços. O art. 241 da Constituição da República de 1988, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, autoriza a formalização de consórcios públicos e convênios de cooperação, para a implantação da gestão associada de serviços públicos [...]Nessa esteira de entendimento, a Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto Federal n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007, estabeleceu as normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. [...] pode-se dizer que os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, mediante autorização legislativa, com a finalidade de propiciar a gestão associada de serviços de interesse comum, principalmente nas áreas de saúde, assistência social, informática e saneamento básico, podendo ser constituídos como entidade de direito público ou de direito privado. A primeira fase da constituição de um consórcio público é a subscrição, pelos entes interessados, do protocolo de intenções, acordo sobre as bases do futuro negócio, o qual deverá ser posteriormente publicado na imprensa oficial e ratificado por lei editada individualmente por seus subscritores. Na sequência, deverá ser celebrado o contrato de consórcio público, de natureza associativa, para



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

a constituição de uma pessoa jurídica de direito público ou para a instituição de uma pessoa jurídica de direito privado, como se verifica da leitura do art. 6º da Lei Federal n.º 11.107/2005 [...] Anote-se que a área territorial de atuação do consórcio público será estabelecida em razão dos entes federados consorciados. A Lei Federal n.º 11.107/2005 considera consorciados os entes federados que subscreverem o protocolo de intenções e celebrarem o contrato de consórcio público e prevê a possibilidade de participação de diversos Municípios, ou um Estado e Municípios nele contidos, dois ou mais Estados, ou ainda um ou mais Estados e o Distrito Federal. Além disso, nos termos do art. 1º, §2º, da Lei n.º 11.107/2005, “a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei n.º 18.036/2009 dispôs sobre a constituição de consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, possibilitando a atuação na área de assistência social, nos termos do art. 1º, §5º, do mencionado Diploma Normativo [...] Portanto, é possível a celebração de contrato de consórcio público na área de assistência social, a fim de garantir a implantação e manutenção de um abrigo para menores. Quanto às regras e procedimentos aplicáveis, cumpre salientar que todo consórcio público deve ser regido pelas disposições contidas na Lei Federal n.º 11.107/2005, no Decreto Presidencial n.º 6.017/2007, na Lei Estadual n.º 18.036/2009, a que já me referi anteriormente, bem como na legislação aplicada às associações civis. Além disso, deverão ser observados outros diplomas legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e as normas de Direito Financeiro, que, por serem basilares, devem ser observadas em todo ato da Administração Pública. No que se refere à contabilização das receitas e despesas, deverão ser observadas as normas de Direito Financeiro aplicáveis às entidades públicas, nos termos do art. 9º da Lei Fe-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

deral n.º 11.107/2005 [...] as receitas e despesas do consórcio público devem ser contabilizadas de acordo com o disposto na Lei Federal n.º 4.320/1964, na Lei Complementar n.º 101/2000, nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias das entidades consorciadas. Além disso, é necessário ressaltar que os entes consorciados entregarão recursos ao consórcio público mediante “contrato de rateio” formalizado a cada exercício financeiro, consoante estabelece o art. 8º da Lei n.º 11.107/2005, e que devem ser consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais dotações suficientes para suportar as despesas assumidas. Dessa forma, as obrigações de cada um dos entes consorciados serão definidas por rateio, em cada exercício financeiro, de acordo com as respectivas dotações orçamentárias, vedada a aplicação dos recursos entregues em despesas que não constituam o objeto do consórcio. [...] Há, também, a possibilidade de custear bens, direitos, encargos e obrigações, na hipótese da gestão associada de serviços públicos, com o produto da arrecadação de tarifas públicas, realizando-se a gestão financeira e orçamentária do consórcio na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal. Quanto à dúvida dos consulentes a respeito da possibilidade de serem realizados repasses de contribuições e subvenções a entidades privadas de caráter assistencial e sem fins lucrativos, após a edição da Lei n.º 11.107/2005, cumpre-me esclarecer que o mencionado diploma normativo trata tão somente de normas gerais de contratação de consórcios públicos, tendo estabelecido seu art. 2º, §1º, inciso I, que as entidades consorciais, sejam de natureza pública, sejam de natureza privada, poderão receber contribuições e subvenções sociais de outras entidades e órgãos do governo para cumprir seus objetivos. Quanto ao repasse de subvenções a entidades privadas de caráter assistencial e sem fins lucrativos que não tenham natureza jurídica de consórcio público, como, por exemplo, no caso das associações do Código Civil, entendo que devem ser atendidos os requisitos da Lei Federal n.º 4.320/64, da Lei



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Complementar n.º 101/2000 e da legislação municipal que disponha sobre o tema, conforme entendeu este Tribunal ao apreciar, na Sessão Plenária de 10/3/2010, a Consulta n.º 811.842, de minha relatoria, sobre a destinação de recursos públicos, a título de apoio cultural, em favor de associação de direito privado mantenedora de rádio comunitária [...] De acordo com o enunciado da Súmula n.º 43 desta Casa, é válida a concessão de subvenção social pelo Poder Público a entidades privadas sem fins lucrativos, desde que suas atividades estejam relacionadas à assistência social, à cultura e à educação. Para tanto, é preciso que tal despesa se enquadre nos requisitos determinados no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja: ter sido autorizada por lei específica, atendidas as condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e prevista no orçamento, com dotação na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais. Ressalte-se que esse apoio cultural à rádio comunitária, realizado mediante concessão de subvenção social, deverá ser formalizado por convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres, devendo a entidade recebedora prestar contas ao órgão concedente dos recursos recebidos. E o Município deverá manter essa prestação de contas arquivada e disponível para eventual análise pelo Tribunal de Contas, de acordo com o disposto no art. 76, XI, c/c o art. 180, §4º, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Cumpre salientar que esta Corte tratou da questão referente à gestão associada de serviços públicos na Consulta autuada sob o n.º 751.717, de relatoria do Conselheiro. Eduardo Carone Costa, apreciada na Sessão Plenária do dia 08/10/2008, da qual considero importante e pertinente a leitura pelo consulente.

CONCLUSÃO

Quanto ao primeiro questionamento dos consulentes, respondendo que a implantação de uma “casa-lar” destinada a acolher crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social poderá ser efetivada mediante consórcio público, nos termos da Lei Federal n.º 11.107/2005, por envolver serviço socioas-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

sistencial de alta complexidade, passível de gestão associada. No que diz respeito à segunda questão, respondo aos consultantes que todo consórcio público deve ser regido pelas disposições contidas na Lei Federal n.º 11.107/2005, no Decreto Presidencial n.º 6.017/2007, na Lei Estadual n.º 18.036/2009 e, ainda, na legislação aplicada às associações civis. Além disso, deverão ser observados outros diplomas legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e as Normas de Direito Financeiro, que, por serem basilares, devem ser observados em todo ato administrativo. Quanto à terceira questão, observo que a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, conforme expressamente previsto no art. 9º da Lei Federal n.º 11.107/2005. Ressalto, ainda, que o repasse de recursos financeiros ao consórcio público será realizado mediante “contrato de rateio”, firmado entre os entes consorciados e formalizado a cada exercício financeiro, consoante estabelece o art. 8º da Lei Federal n.º 11.107/2005, e que devem ser consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais dotações suficientes para suportar as despesas assumidas. Finalmente, sobre o quarto questionamento, respondo que a Lei n.º 11.107/2005 trata tão somente de normas gerais de contratação de consórcios públicos, mas seu art. 2º, §1º, inciso I, prevê que as entidades consorciais de natureza pública ou de natureza privada poderão receber subvenções e contribuições sociais e econômicas de outras entidades e órgãos do governo para cumprir seus objetivos. Vale esclarecer que os repasses de subvenções sociais a entidades privadas de caráter assistencial e sem fins lucrativos que não tenham natureza jurídica de consórcio público não se encontram sob a égide da Lei n.º 11.107/05, devendo ser observadas, neste caso, as previsões da Lei Federal n.º 4.320/64, da Lei Complementar n.º 101/2000 e da legislação municipal que disponha sobre o tema.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

8. Gestão Contábil e Orçamentária

Conforme dispõe o art. 12 do Decreto 6.017/2007, o consórcio público está sujeito a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto a 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 que os Entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.

Dessa forma, é relevante verificar o posicionamento dos Tribunais de Contas a respeito da gestão contábil e orçamentária a que se submetem os consórcios.

8.1 Obrigação de prestar contas

A Constituição Federal estabeleceu no parágrafo único do art. 70 que

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Por gerirem recursos públicos e integrarem a administração indireta de todos os Entes consorciados, os consórcios públicos devem prestar contas ao Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Para que não houvesse qualquer dúvida em relação àqueles consórcios constituídos com personalidade jurídica de direito privado, o §2º do art. 6 da Lei 11.107/2005 determinou expressamente que:

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. [grifo nosso]

O Decreto 6.017/2007, no art. 7º, §1¹², reforçou a generalidade de que o consórcio, em qualquer natureza jurídica que assuma, deve prestar contas.

Tendo isso em conta, em resposta à consulta, o TCE/PE reforçou a letra do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e as disposições da legislação que regulamenta os consórcios, ao lembrar que que essas entidades são obrigadas a prestar contas aos respectivos Tribunais de Contas e devem fazê-lo de acordo com as regras editadas pelo respectivo Tribunal.

TCE/PE – Processo 1305118-0 (Consulta) – Origem Eliane Maria Nunes Benício, Presidente da Câmara Municipal de Barra de Guabiraba – Rel. Cons. Marcos Loreto – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 06/01/2015

RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Barra de Guabiraba, Sra. Eliane Maria Nunes Benício, que indagou esta Corte nos seguintes termos: [...] • *Os Consórcios públicos, constituído sob a forma da lei federal 11.107/2005 devem prestar contas ao TCE? Caso afirmativo, quais documentos devem ser apresentados como*

12 “Art. 7º [...] § 1º Os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

prestação de contas e qual é o prazo para encaminhamento dessas contas ao TCE? [...] Posteriormente, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Controle Externo – CCE e ao Ministério Público de Contas – MPCO para elaboração de Parecer. No caso da CCE foram juntados dois Pareceres, um do Núcleo de Atos de Pessoal – NAP, sobre os dois primeiros questionamentos (fls. 7 a 9) e outro do Departamento de Controle Municipal – DCM (fls. 14 a 25), sobre as três últimas indagações. Em relação ao MPCO, visto a complexidade da matéria e até seu ineditismo neste Tribunal, foi solicitado pronunciamento em relação aos três últimos questionamentos, sendo o Parecer juntado às fls. 29 a 47 dos autos. É o breve Relatório.

VOTO

[...] 8 – Os consórcios públicos são obrigados, por força da Constituição Federal e da Lei Federal n.º 11.107/2005, a prestar contas ao Tribunal de Contas. Para tanto, devem fazê-lo de acordo com os normativos editados pelo Tribunal; [...].

8.2 Competência para julgamento definitivo das contas do consórcio

Como visto no tópico anterior, por força legal, o consórcio público se sujeita a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio. Além disso, o inc. VIII do art. 4º da Lei 11.107/2005 prevê que o representante legal do consórcio deverá ser, obrigatoriamente, chefe do Poder Executivo de Ente da Federação consorciado.

Atualmente os Tribunais de Contas julgam em caráter definitivo as contas dos consórcios públicos, ou seja, esses processos não são remetidos às Câmaras Municipais de Vereadores para apreciação, diferentemente do que acontece, por exemplo, com as prestações de contas anuais do Poder Executivo, oportunidade na qual o Tribunal de Contas competente

apenas emite um parecer prévio que poderá ser referendado ou modificado pelo Poder Legislativo municipal.

Acontece que, na sessão de 10 de agosto de 2016, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) encerrou o julgamento do Recurso Extraordinário 848826, em que se discutia qual o órgão competente – se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas – para julgar as contas de prefeitos.



Por maioria de votos, o plenário do STF definiu que *“a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”*, ou seja, além das contas anuais de governo, também é competência da Câmara apreciar aquelas contas em que o chefe do Poder Executivo age na qualidade de ordenador de despesas.

O tema merece atenção porque pode repercutir na esfera das prestações de contas apresentadas pelos consórcios públicos intermunicipais, já que, no caso, o prefeito representante do consórcio atua na condição de ordenador de despesas e, na linha de raciocínio da decisão do STF, poderia levar à conclusão de que as contas dos consórcios públicos deveriam ser objeto de parecer prévio pelos Tribunais de Contas e, após, remetidas à Câmara Municipal do prefeito representante do consórcio para julgamento definitivo.

Ainda é precipitado posicionar-se assertivamente sobre o assunto, pois até que se estabilizem os efeitos dessa decisão do STF, certamente haverá multiplicidade de interpretações sobre o assunto.

A título de exemplo, o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, em processo de prestação de contas de consórcio público, recentemente



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

te opinou pela remessa do processo ao Poder Legislativo municipal para julgamento. No entanto, o colegiado do TCE/PR divergiu do parecer por entender *“inequívoco que a análise a ser ora realizada por esta Corte deva ser a título de julgamento, e não de emissão de parecer prévio”*.

Confira a decisão:

TCE/PR – Processo 343014/15 – Acórdão 267/17 – Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães – 1ª Câmara – Diário eletrônico de 13/02/2017

EMENTA: Prestação de contas de Entidade Municipal. A competência do TCE/PR para examinar as contas de gestores de consórcios intermunicipais advém do disposto no inc. II, do art. 71, da CF, portanto, cabe ao Tribunal julgar tais contas (e não emitir parecer prévio). Contas regulares.

1. DO RELATÓRIO

Versa o presente expediente acerca da prestação de contas do Sr. Raul Camilo Isotton, como Presidente do Consórcio Intermunicipal Vale do Iguaçu do Paraná no exercício de 2014. A Coordenadoria de Fiscalização Municipal (Instrução 5553/16 – Peça 16) opinou pela regularidade das contas. O Ministério Público de Contas (Parecer 17446/16 – Peça 17) endossa a orientação de que inexistem faltas nas contas, porém, apresenta entendimento diferenciado no que tange à materialização e conteúdo da decisão a ser exarada por esta Corte: Considerando a fixação de tese jurídica de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 848.826/DF, segundo a qual “para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”. Considerando recente precedente do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, segundo o qual compete à Câmara de Vereadores



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

julgar os atos gestão do Chefe do Poder Executivo municipal, inclusive aqueles praticados na celebração de Convênios com entidades privadas. Considerando o reconhecimento da Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON de que as recentes decisões judiciais afetam as competências dos Tribunais de Contas. Considerando que de acordo com a Cláusula Décima Terceira do Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal Vale do Iguaçu do Paraná a entidade será representada, obrigatoriamente, entre um dos Prefeitos que compuserem o consórcio. Considerando que no exercício de 2014 o CIVIPAR foi presidido pelo Prefeito de Dois Vizinhos Sr. Raul Camilo Isotton, em razão deste exercer a chefia do Poder Executivo de um dos entes consorciados. Este Procurador do Ministério Público de Contas, a partir da jurisprudência acima referenciada, entende pertencer ao Poder Legislativo do ente federativo a que se encontra vinculado o titular do Poder Executivo integrante de consórcio, a competência para julgamento das respectivas prestações de contas anuais.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com máxima vênia ao entendimento defendido pelo Parquet, entendo que o mesmo não deve prevalecer. As contas que ora se aprecia são do Presidente do Consórcio Intermunicipal Vale do Iguaçu do Paraná. O fato de tal agente concomitantemente atuar como Prefeito de Dois Vizinhos não transforma o expediente em contas de Prefeito. A atuação do Tribunal está ocorrendo com fulcro no disposto no inciso II (e não no inciso I), do art. 71, da Constituição Federal, senão vejamos: Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e socie-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

dades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; Ao Congresso Nacional (e, simetricamente, às Câmaras de Vereadores), cumpre julgar apenas as contas do Presidente da República (e dos Prefeitos). A orientação defendida pelo Ministério Público, além de não encontrar respaldo legal, tornaria as Câmaras dos Municípios cujos Prefeitos atuem como Presidentes de Consórcio Intermunicipais competentes para analisar a aplicação de recursos públicos que sequer ingressaram nos cofres de seus respectivos Municípios. Cumpre destacar que todas as decisões colacionadas no opinativo ministerial apenas fazem menção ao fato de que as contas dos Prefeitos não são julgadas pelas Cortes de Contas. Entretanto, em nenhum momento, em qualquer julgado, é indicado que as contas dos Prefeitos, enquanto gestores de outras entidades que apliquem recursos públicos, também devam ser julgadas pela respectiva Câmara. Portanto, entendendo inequívoco que a análise a ser ora realizada por esta Corte deva ser a título de julgamento, e não de emissão de parecer prévio. Quanto ao mérito das contas, conforme se observa dos pareceres instrutivos, nenhuma impropriedade foi identificada.

3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná: 3.1. julgar regulares as contas do Sr. Raul Camilo Isotton, como Presidente do Consórcio Intermunicipal Vale do Iguaçu do Paraná, no exercício de 2014, com base no disposto no art. 16, I, da LC/PR 113/05; 3.2. determinar o encerramento do Processo, após o trânsito em julgado da decisão. VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DA SEGUNDA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade: I. julgar regulares as contas do Sr. Raul Camilo Isotton, como Presidente do Consórcio Intermunicipal Vale do Iguaçu do Paraná, no exer-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

cício de 2014, com base no disposto no art. 16, I, da LC/PR 113/05; II. determinar o encerramento do Processo, após o trânsito em julgado da decisão. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e FABIO DE SOUZA CAMARGO. Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA. Sala das Sessões, 7 de fevereiro de 2017 – Sessão nº 3.

8.3 Registros contábeis

O TCE/RS apreciou caso concreto em que a escrituração contábil e orçamentária do consórcio público era realizada de acordo com a Lei 6.404/1976, que dispõe sobre as sociedades por ações.

Nessa oportunidade o Tribunal lembrou que:

as exigências constitucionais impositivas relativas à licitação, contratos, prestação de contas e concurso público para admissão de pessoal se aplicam a todos os consórcios, anteriores ou posteriores, ao advento da mesma” e que “a execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.



LEMBRE-SE

A orientação do TCE/RS tem assento no art. 11 do Decreto 6.017/2007: “a execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas”.

Logo, independentemente da personalidade jurídica adotada (pública ou privada), para a escrituração contábil e orçamentária deve-se observar as normas disciplinadas na Lei 4.320/1964, que instituiu normas gerais de



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

TCE/RS – Decisão 2C-0874/2014 – Processo 008316-02.00/12-4 (Contas de Gestão) – Origem Consórcio Intermunicipal Esmeralda / Pinhal da Serra – Rel. Cons. Adroaldo Mousquer Loureiro – Órgão Julg. Segunda Câmara – Publicação: 26/01/2015 (Boletim 52/2015).

EMENTA. Irregularidades. Registros contábeis – adoção da Lei Federal nº 6.404/1976 para escrituração. Não envio das remessas de normas à BLM Multa. Contas Regulares, com ressalvas. Advertência.

RELATÓRIO

Trata-se do Processo de Contas de Gestão de Luiz Jaime Kramer, administrador responsável pelo Consórcio Intermunicipal Esmeralda/Pinhal da Serra, no exercício de 2012. O Serviço Regional de Auditoria de Passo Fundo emitiu relatório baseado no exame dos itens auditados, levado a efeito por procedimento amostral e evidenciou inconformidade (fls. 17 a 19). A Supervisão de Instrução de Contas Municipais, destacou as falhas no Relatório Geral de Consolidação das Contas (fls. 47 a 49), sobre as quais o Gestor foi devidamente intimado (fls. 50 a 53). Em resposta, o Responsável encaminhou justificativas as quais foram lançados nas folhas 54 e 55 dos autos. Na reinstrução do feito, a Supervisão de Instrução de Contas Municipais – SICM opina pela manutenção das seguintes inconformidades (fls. 56 a 60): Do Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional: Item 1.1 – Registros contábeis. A Auditada adota a Lei Federal nº 6.404/1976, para a sua escrituração contábil. Ocorre que por força da Lei Federal nº 11.107/2005, os consórcios públicos de direito privado devem apresentar suas demonstrações contábeis de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964. Reincidência. Do Relatório Geral de Consolidação das Contas: Item 2 – As remessas de normas à Base de Legislação Municipal do Tribunal de Contas do Estado –



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

BLM foram efetuadas em desacordo com a Resolução TCE nº 843/2009 e Instrução Normativa TCE nº 12/2009. Do Parecer do Ministério Público junto ao TCE: A representante do Ministério Público de Contas, Adjunta de Procurador Fernanda Ismael, por meio do Parecer MPC nº 14069/2014 (fls. 61 a 63), manifestou-se pela imposição de Multa ao Gestor; por Contas regulares, com ressalvas, do Senhor Luiz Jaime Kramer; e, pela Recomendação ao atual Administrador para que corrija e evite a reincidência dos apontes criticados nos autos, bem como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas nesse sentido. É o relatório, passo ao voto.

VOTO

De imediato, destaco, quanto à matéria que diz respeito ao relatado no item 1.1 – registros contábeis e orçamentários estruturados de acordo com a Lei Federal nº 6.404/1976, quando a Lei Federal nº 11.107/2005, estabelece a observância das normas constantes da Lei Federal nº 4.320/1964. O Gestor alega ter atuado de acordo com a decisão do Processo nº 6456-0200/05-2, do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos – CIGRES de Três de Maio. Primeiramente convém frisar que a decisão trazida data de 23-11-2005. Apesar de assistir razão ao Gestor acerca de a Lei Federal nº 11.107/2005 só se aplicar aos consórcios formados a partir de sua entrada em vigor (art. 19), também é escorreito o entendimento firmado por esta Corte, de que as exigências constitucionais impositivas relativas à licitação, contratos, prestação de contas e concurso público para admissão de pessoal se aplicam a todos os consórcios, anteriores ou posteriores, ao advento da mesma (Parecer nº 27/2007 da Auditoria, acolhido pelo TP em 23-01-2008).

Ademais, como bem pontuam a Área Técnica e o Parquet, no que tange aos registros contábeis, a Portaria STN nº 860, de 12 de dezembro de 2005, em seu artigo 1º, já normatizava sobre a matéria: *Art. 1º. Os consórcios públicos e administrativos sujeitam-se à legislação contábil aplicável às en-*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tidades da administração pública dos entes consorciados e as regras descritas nesta Portaria. Aliás, esse regramento é “reafirmado” pelo Decreto nº 6.017/2007, que assim dispõe: Art. 11. A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Dessa forma, permanece o apontamento e é nos moldes de imposição de penalidade pecuniária. Quanto ao tópico do item 2 – do Relatório Geral da Consolidação, tocante ao desatendimento às disposições da Resolução nº 843/2009, regulamentada pela Instrução Normativa nº 12/2009, em face da não remessa da legislação para atualização da Base de Legislação Municipal – BLM dentro do cronograma estabelecido, anuo à conclusão do Órgão Técnico, no sentido da manutenção da falha, uma vez que as referidas remessas somente foram regularizadas em 2014, assim entendo por não considerar a infração para fins de aplicação de multa, porquanto providenciado o envio posterior. Contudo, cabe recomendar ao atual Administrador que evite a ocorrência de falhas como a apontada, o que deverá ser examinado em futura auditoria. Por fim, registro que os esclarecimentos apresentados pelo Gestor, consoante minudente análises da SICM e do Ministério Público de Contas, as quais adoto como razões de decidir, não têm o condão de elidir as inconformidades apontadas, as quais, configuram a prática de atos de gestão contrários às normas de administração financeira, orçamentária e operacional que, embora não maculem a globalidade das Contas sob apreciação, ensejam a imposição de multa ao Gestor, bem como a emissão de advertência à Origem para que evite a reincidência das mesmas, adotando as medidas corretivas cabíveis. Diante do exposto, voto:

a) pela imposição de multa na ordem de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a Luiz Jaime Kramer, Administrador Responsável pelo Consórcio Intermunicipal Esmeralda/Pinhal da Serra, no exercício de 2012, face às irregularidades apontadas, nos termos dos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000 e 132 do Regimento Interno deste Tribunal, a qual deverá ser recolhida aos



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cofres estaduais no prazo de 30 (trinta) dias, com a devida comprovação a este Tribunal; b) não cumprida a decisão e decorrido o prazo regimental para o recolhimento da multa, ou interposição de recurso, extraia-se Certidão de Decisão com eficácia de Título Executivo, de conformidade com o parágrafo 3º do art. 71 da Constituição da República; c) pela Regularidade de Contas, com ressalvas, de Luiz Jaime Kramer, Administrador Responsável pelo Consórcio Intermunicipal Esmeralda/Pinhal da Serra, no exercício de 2012, com fundamento no inciso II do artigo 99 da Resolução nº 544/2000; d) pela advertência à Origem para que corrija e evite a reincidência dos apontes criticados nos autos, bem como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas nesse sentido, e, e) após o trânsito em julgado, archive-se o presente processo.

DECISÃO

A Segunda Câmara, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide: a) impor multa na ordem de R\$ 1.000,00 (um mil reais) ao Senhor Luiz Jaime Kramer, Administrador do Consórcio Intermunicipal Esmeralda – Pinhal da Serra no exercício de 2012, face às irregularidades apontadas, nos termos dos artigos 67 da Lei Estadual n. 11.424/2000 e 132 do Regimento Interno deste Tribunal, a qual deverá ser recolhida aos cofres estaduais no prazo de 30 (trinta) dias, com a devida comprovação a este Tribunal; b) caso, não cumprida a decisão e decorrido o prazo regimental para o recolhimento da multa, ou interposição de recurso, extrair Certidão de Decisão com eficácia de Título Executivo, de conformidade com o parágrafo 3º do artigo 71 da Constituição da República; c) julgar regulares, com ressalvas, as Contas de Gestão do Senhor Luiz Jaime Kramer, Administrador do Consórcio Intermunicipal Esmeralda – Pinhal da Serra no exercício de 2012, com fundamento no inciso II do artigo 99 da Resolução TC n. 544/2000; d) advertir à Origem para que corrija e evite a reincidência dos apontes criti-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cados nos autos, bem como verificação, em futura auditoria, das medidas implementadas nesse sentido;

e) após o trânsito em julgado, arquivar o presente processo.

8.4 Sistema Informatizado de Contas Municipais (Sicom)

Os consórcios públicos que prestam contas perante o Tribunal de Contas de Minas Gerais precisam conhecer e utilizar o Sistema Informatizado de Contas Municipais (Sicom).

Em manual específico para esclarecer as principais dúvidas dos gestores públicos a respeito da utilização do Sicom, o TCE/MG pontuou as seguintes questões:

1) *“O Consórcio privado que recebe recurso público deverá ser informado no SICOM? Mas será informado como qual tipo de órgão no SICOM? Seria no código 07 “Consórcios Públicos Intermunicipais”? Ou vocês criarão novo código de órgão para este caso, de Consórcio PRIVADO mantido por recursos públicos, por exemplo?”*

Para esse questionamento, o TCE/MG respondeu que:

RESPOSTA: Os Consórcios privados são previstos no art. 278 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e podem ser constituídos por companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, para executar determinado empreendimento e não têm personalidade jurídica. Os referidos consórcios não são obrigados a prestar contas aos Tribunais de Contas. Já os Consórcios Públicos, dotados de personalidade jurídica de direito público ou privado, cuja gestão seja realizada por Município pertencente ao Estado de Minas Gerais, estão sujeitos às disposições da Instrução Normativa nº 10/2011, conforme previsto no inciso V do art. 2º da referida



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Instrução. A Instrução Normativa nº 10/2011 dispõe sobre a remessa, pelos Municípios, dos instrumentos de planejamento e das informações relativas à execução orçamentária e financeira por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, publicada no Diário Oficial de Contas em 16/12/2011 com vigência partir de 01/01/2012. De acordo com o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.107/05, 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. Os Consórcios Administrativos são denominados aqueles constituídos no contexto da legislação anterior à Lei Federal nº. 11.107/05 como pactos de cooperação, de natureza precária e sem personalidade jurídica, ou sob a forma de Associação Civil de direito privado, sem fins lucrativos. Como os Consórcios Administrativos são mantidos com recursos públicos, além de prestar contas aos municípios repassadores, os seus respectivos responsáveis legais têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas, nos termos do parágrafo único do art. 70, do inciso II do artigo 71 c/c o art. 75 da Constituição Federal e do inciso I do art. 2º da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. No entanto, como não foram previstos no inciso V do art. 2º da Instrução Normativa nº 10/2011, os Consórcios Administrativos, ainda, não estarão obrigados a fazer a remessa de seus dados por meio do SICOM, o que não se confunde com o dever de prestar contas. Conclusão: o Consórcio Público, independentemente de sua natureza jurídica, nos termos da Lei Federal nº. 11.107/05, será regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal, devendo enviar informações por meio do SICOM, em conformidade com o inc. V da Instrução Normativa nº 10/2011.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

O segundo questionamento foi o seguinte: 2) “*Com relação ao Consórcio de Saúde, quem convida a Entidade Consórcio de Saúde, os prefeitos de todos os Municípios consorciados ou apenas aquele Município cujo prefeito é o presidente do Consórcio?*”.

Nesse aspecto o TCE/MG esclareceu que: “apenas o Município cujo prefeito é o presidente do Consórcio. Esse prefeito será o responsável pelo envio dos arquivos mensais do consórcio público”.

As respostas acima apresentadas estão disponíveis no *site* do TCE/MG em <http://www.tce.mg.gov.br/faqsicom/versao_impresao2.pdf>.

8.5 Transferência de recurso ao consórcio público por meio de débito automático na conta do Município participante

O TCE/MT recebeu consulta na qual se questionou se seria possível a transferência de recursos a consórcio público de saúde mediante débito automático na conta bancária do Município participante, oportunidade em que o Tribunal respondeu ser possível desde que observadas, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) sua finalidade destinar-se exclusivamente a ações e serviços públicos de saúde;
- b) todos os repasses ao consórcio devem estar previstos nas peças orçamentárias municipais (PPA, LDO e LOA), bem como no contrato de rateio;
- c) o débito automático somente poderá ser processado por instituição financeira oficial e dependerá de autorização legislativa que especificará, entre outras condições, limites de prazos e valores.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Confira a resposta na íntegra:

TCE/MT – Decisão 9/2009 – Processo 122165/2007 – (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal De Desenvolvimento Sustentável Portal Da Amazônia – Rel. Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 27/03/2009.

Ementa: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PORTAL DA AMAZÔNIA. CONSULTA. 1) SAÚDE. CONSÓRCIO PÚBLICO. PERMITIDA A TRANSFERÊNCIA POR DÉBITO AUTOMÁTICO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL. RESPONDER AO CONSULENTE QUE É PERMITIDA A TRANSFERÊNCIA DE RECURSO AO CONSÓRCIO PÚBLICO, ATRAVÉS DO DÉBITO AUTOMÁTICO EM CONTA BANCÁRIA DO MUNICÍPIO, DESDE QUE ATENDIDAS CUMULATIVAMENTE AS SEGUINTE CONDICOES: A) SUA FINALIDADE DESTINE-SE EXCLUSIVAMENTE A ACOES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE; B) TODOS OS REPASSES AO CONSÓRCIO DEVEM ESTAR PREVISTOS NAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS (PPA, LDO E LOA), BEM COMO, NO CONTRATO DE RATEIO, OU SEJA, APENAS EM TAL HIPÓTESE, É ADMISSÍVEL QUE OS PAGAMENTOS PREVISTOS NO CONTRATO DE RATEIO, CLASSIFICADOS COMO TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS, SEJAM EFETIVADOS MEDIANTE O PROCEDIMENTO DE DÉBITO AUTOMÁTICO, COM CRÉDITO DIRETAMENTE À CONTA BANCÁRIA DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, SENDO QUE O DÉBITO AUTOMÁTICO SOMENTE PODERÁ SER PROCESSADO POR INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL E DEPENDERÁ DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA QUE ESPECIFICARÁ, ENTRE OUTRAS CONDIÇÕES, LIMITES DE PRAZOS E VALORES. 2) RECEITAS. DESPESAS. VEDAÇÃO DA VINCULAÇÃO DE RECEITA ORIUNDA DE IMPOSTOS. RESPONDER AO CONSULENTE QUE A VINCULAÇÃO DE RECEITA ORIUNDA DE IMPOSTOS PARA PAGAMENTO DE DESPESAS É INCONSTITUCIONAL, ESTANDO AS EXCE-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ÇÕES A TAL REGRA PREVISTAS NO PRÓPRIO CORPO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, MAS PODE O MUNICÍPIO DESTINAR PARTE DA RECEITA VINCULADA AOS SERVIÇOS DE SAÚDE PRESTADOS ATRAVÉS DE CONSÓRCIOS, NOS TERMOS DO CONVÊNIO FIRMADO ENTRE OS CONSORCIADOS, DESDE QUE ATENDIDAS AS CONDIÇÕES DE DÉBITO AUTOMÁTICO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL.

RELATÓRIO

Trata o Processo n.º 12.216-5/2007, de consulta formulada pelo Sr. ROQUE CARRARA, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico Social e Ambiental Portal da Amazônia, sobre a possibilidade de trabalhar com o “Débito Automático” em contas dos municípios consorciados, sendo que os mesmos irão participar com 0,5% da receita do FPM – Fundo de Participação dos Municípios. A Consultoria Técnica desta Casa de Contas verificou que os requisitos de legitimidade e admissibilidade desta consulta foram preenchidos em sua totalidade, uma vez que a consulta fora formulada por autoridade legítima, sobre matéria de competência deste Tribunal e de forma abstrata, preenchendo os requisitos previstos nos artigos 48 e 49 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar n.º 269/07). Por meio do Parecer n.º 109/CT/2007, fls. 13 a 20-TCE, a Consultoria Técnica informa a existência de acórdão n.º 968/2004 desta Corte que considerou inconstitucional a vinculação de receita oriunda de impostos para pagamento de despesas, e que o débito em conta corrente do município para crédito em conta do Consórcio representa vinculação inconstitucional de receita, por não estar inserida entre as exceções previstas no inc. IV do art.167 da CF/88. Conclui a presente consulta manifestando que “vislumbra-se possível, no caso da presente consulta, o débito em conta bancária dos municípios dos valores previamente determinados para crédito na conta bancária da entidade gestora do Consórcio Intermunicipal, a fim de assegurar a adimplência, sem que isso se constitua em vinculação de receita”. Ressalta ainda que, “esse entendimento foi firmado



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

por considerar, sobretudo, que o consórcio intermunicipal tem como partícipes exclusivamente o Poder Público Municipal e/ou Estadual, e que todas as suas ações são voltadas ao atendimento dos objetivos comuns dos consorciados, mediante a prestação de serviços públicos, em observância a legislação aplicável a administração pública, independentemente da forma jurídica em que forem constituídos. E finalmente expõe *“entende-se possível, mediante expressa autorização à instituição bancária, proceder-se à retenção em conta bancária (cujos recursos sejam de livre movimentação) dos valores devidos pelos municípios partícipes dos Consórcios Intermunicipais”*. O Ministério Público de Contas ratifica o Parecer Ministerial de nº 3.569/07 (fls. 20/22), que acompanha o entendimento da Consultoria Técnica deste Tribunal de Contas de Mato Grosso, que opinou *“... pela reforma da decisão 968/04, no sentido de considerar legal o débito automático em conta de município consorciado desde que legalmente autorizado e exclusivamente para os valores dos repasse das contribuições. Ratificamos ainda o parecer técnico da Consultoria Técnica dessa Casa”*.

VOTO

Da percuente análise da Consultoria Técnica avultam duas indagações cuja resposta é necessária para enfrentar a presente consulta: 1) *a inserção das contribuições municipais a consórcio intermunicipal no sistema de pagamento por meio de débito automático caracteriza afronta o princípio constitucional da não-vinculação de receitas de impostos?* 2) *a implantação de tal sistemática de pagamento se coaduna com o regramento previsto na Lei nº 4.320/1964?*

Com respeito ao primeiro ponto, no Acórdão nº 968/2004, (Relator: Conselheiro José Carlos Novelli) o Tribunal Pleno, em resposta a consulta da Secretaria de Estado de Saúde – SES, manifestou o entendimento de que a vinculação de receita oriunda de impostos para pagamento de despesas é inconstitucional, estando as exceções a tal regra, previs-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tas no próprio corpo da Lei Maior (art. 167, inciso IV), a saber: a repartição do produto da arrecadação dos impostos entre os entes federados por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios; a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária; e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, bem como para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. Assim, nenhuma outra hipótese de vinculação é admitida; ao contrário, é expressamente vedada. Verifica-se, portanto, que a hipótese de recolhimento mediante débito automático para consórcios públicos de recursos transferidos à conta do FPM somente poderá ser objeto de exame se a destinação dos mesmos estiver elencada no texto constitucional. Deste modo, é mister que, na definição de finalidade do consórcio público, prevista no artigo 4º, inciso I da Lei nº 11.107/2005, bem como na definição dos serviços públicos objeto da gestão associada, prevista no inciso XI, letra b), do mesmo dispositivo, esteja expresso que o consórcio destine-se exclusivamente a ações e serviços públicos de saúde. Nesse caso apenas, considerando o art. 198, §2º, inciso III, da Constituição, admite-se que parcela dos recursos do FPM sejam vinculadas a contratos de rateio de consórcios públicos. Tal entendimento está em consonância com o Acórdão nº 296/2007 (Relator: Conselheiro Alencar Soares). Ademais, segundo assentado no Acórdão nº 960/2007 (Relator: Conselheiro Alencar Soares), todos os repasses ao consórcio devem estar previstos na lei orçamentária ou em créditos adicionais e no contrato de rateio. Registre-se, por oportuno, que, no exercício do controle externo, cumprirá a esta Corte de Contas verificar a observância da vedação contida no art. 8º, §2º da Lei nº 11.107/2005: a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito. Com



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

respeito à segunda questão, deve ser apontado que o pagamento por meio de débito automático em conta corrente fere, em princípio, o procedimento previsto nos arts. 58 a 65 da Lei nº 4.320/1964, que dispõem acerca do empenho, da liquidação e do pagamento da despesa pública. Nada obstante, há que ser considerado que o repasse de recursos de um ente da federação a um consórcio público possui características bastante distintas das despesas ordinárias realizadas pela administração. De fato, o consórcio público caracteriza-se como entidade multigovernamental, composta exclusivamente por Entes da Federação. Assim é que o Manual Técnico de Contabilidade aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 3 de 2008 – e que nos termos do art. 50, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal é aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios – classifica os repasses a consórcios como transferências de recursos intergovernamentais. Por sua vez, a Portaria STN nº 860/2005 orienta que os recursos entregues pelo ente consorciado ao consórcio público ou administrativo, mediante contrato ou outro instrumento, deverão ser registrados na Modalidade de Aplicação 71 e nos elementos de despesas correspondentes aos respectivos objetos de gastos e, no consórcio público, como receita orçamentária de transferência correspondente ao ente transferidor. Distingue-se, portanto, da Modalidade de Aplicação 90 – Aplicações Diretas. Sob o enfoque do patrimônio público como um todo, tal transferência não representa uma redução, mas uma mudança de titularidade da disponibilidade dos recursos, do Município para o Consórcio Intermunicipal. Considerando que o art. 9º da Lei nº 11.107/2005 prescreve que a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, os recursos transferidos aos consórcios observarão os estágios da despesa previstos na Lei nº 4.320/1964 por ocasião da efetivação da execução orçamentária. É de se ressaltar que a sistemática de débito automático aqui alvitada corresponde ao interesse público,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

pois preserva a receita do consórcio público de saúde dos efeitos de eventuais falhas ou atrasos nos recolhimentos de responsabilidade dos Municípios, assegurando um fluxo de caixa estável para a continuidade na prestação dos serviços públicos. Cumpre, também, observar, à luz do mandamento do art. 164, §3º da Carta Magna, que o débito automático somente poderá ser processado por instituição financeira oficial. Registre-se que os valores somente poderão ser creditados à conta bancária do Consórcio Intermunicipal. Finalmente, a implantação de tal procedimento dependerá de autorização legislativa que especificará, entre outras condições, limites de prazos e valores para as transferências. Em consequência, creio que o entendimento firmado no Acórdão nº 968/2004 é merecedor de reformulação.

8.6 Ausência de vinculação das contas de consórcio público as dos Municípios consorciados pelo regime de direito público

O TCE/SP foi questionado se eventual reprovação das contas do consórcio público em determinado exercício, poderia comprometer, por si só, a regularidade das contas dos Municípios consorciados no referido exercício fiscal e se a responsabilização pelos atos do consórcio ultrapassam seu responsável legal para alcançar os prefeitos dos Municípios consorciados.

Em resposta à consulta, deliberou-se que não há vinculação das contas do consórcio com as dos Entes consorciados, pois o consórcio possui personalidade jurídica própria e, por isso, o julgamento de suas contas não compromete, por si só, a regularidade das contas dos Municípios consorciados; e que os gestores não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio, a não ser se praticarem atos em desacordo com a lei ou estatutos (art. 10, parágrafo único, da Lei 11.107/2005), ressalvando que, nos termos do art. 12, §2º da referida lei, *“os Entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes,*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

nos casos em que ainda não haja decisão indicando os responsáveis por cada obrigação, ainda que garantido o direito de regresso”.

Confira a decisão:

TCE/SP – Processo 035333/026/07 (Consulta) – Interessado: Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings – Relator Cons. Antonio Roque Citadini – Publicação: 11/03/2010.

CONSULTA Processo: TC-035333/026/07. Consultante: Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, por seu Diretor, Renato Luiz Maués. Assunto: Consulta sobre a possibilidade de vinculação das contas de consórcio público às dos municípios consorciados pelo regime de direito público. Processo: TC-035334/026/07. Consultante: Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, por seu Diretor, Renato Luiz Maués. Assunto: Consulta sobre a natureza jurídica dos consórcios municipais formados antes da vigência da Lei Federal nº 11.107 de 06 de abril de 2005.

RELATÓRIO

Relato, em conjunto, CONSULTAS formuladas pelo Senhor Renato Luiz Maués, na qualidade de Diretor do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, que por meio dos dois processos, instruídos conjuntamente, indaga: a) no TC 35.333/026/07: I) Na hipótese de converter-se (o Consórcio) em associação pública, a eventual reprovação de suas contas em determinado exercício, comprometerá, por si só, a regularidade das contas dos Municípios consorciados no referido exercício fiscal? II) E quanto ao recolhimento das contribuições sociais devidas ao INSS? Haverá contaminação dos Municípios consorciados pelo Consórcio, na hipótese de inadimplência? III) A responsabilidade pela quebra do cumprimento dos dispositivos dos incisos XIV e XV do art. 10 da Lei de Improbidade é suportada apenas pelo Presidente do Consórcio ou pode se estender aos chefes dos Poderes Exe-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

cutivos dos Municípios Consorciados? b) no TC 35.334/026/07 I) Qual a natureza jurídica dos Consórcios formados antes da vigência da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005? A manifestação do d. Gabinete Técnico da Presidência enquadrou as consultas no campo da excepcionalidade prevista no §1º do Regimento Interno, e a e. Presidência acolheu a proposta, recebendo-as para a distribuição. Em relação à indagação de qual a natureza jurídica dos consórcios formados antes da vigência da Lei 11.107/2005, formulada no TC-35.334/026/07, temos que: a) A ATJ, sustentada na doutrina(1) aponta que até a promulgação da referida Lei, os consórcios públicos eram tidos como acordo, e, levando em conta a edição da referida Lei e do Decreto que a regulamentou – Decreto Federal nº 6.017/07 – sugere que haja adaptação à nova Lei. b) A SDG, de igual modo aponta que a doutrina(2) entende serem os consórcios anteriores à promulgação da Lei 11.107/2005, simplesmente um acordo de vontades entre entes de mesmo nível, e que não teriam personalidade jurídica, propondo resposta neste sentido. Quanto às outras indagações – itens I, II e III, contidos no TC-35.334/026/07 – entendem: a) a ATJ, que a própria Lei, referida, e o seu Decreto regulamentador expressamente as responde, ressaltando que nos termos daquela Lei, o consórcio é considerado como autarquia, tendo todas as obrigações, direitos e deveres, especialmente no que tange ao julgamento de suas contas pelo Tribunal de Contas, situação que está prevista no artigo 9º e seu Parágrafo único.(3) b) A SDG, por seu i. Titular – observando, inicialmente, que o tema “Consórcios Públicos” já fora objeto de estudo na Casa(4), fato que poderia levar ao não recebimento da consulta -, propõe, no entanto, o conhecimento da consulta na linha da excepcionalidade atribuída pelo d. GTP, ponderando haver indagações não abordadas naqueles estudos. No mérito, lembra que a figura de consórcio é prevista na Constituição Federal (artigo 241(5)), tendo sido editada a Lei 11.107/2005(6) – que dispõe sobre normas gerais para a União, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

contratarem consórcios públicos – concluindo, de sua análise, que se terá, na prática, a criação de uma nova espécie de autarquia que se sujeitará ao regime de direito público. Resaltou, S. Senhoria, que, conforme preconiza a referida Lei, em seu artigo 9º, Parágrafo único(7), estará o Consórcio Público sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas que for competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio. Propõe, a SDG, que se responda aos quesitos I, II e III, afirmando não haver vinculação das contas do consórcio com as dos entes, tampouco comprometendo, por si só, a regularidade das contas dos municípios consorciados; os gestores não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas, a não ser se praticarem atos em desconformidade com a lei ou estatutos. Por outro lado, com fundamento no artigo 12, §2º da referida Lei(8), afirma que os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, nos casos em que ainda não haja decisão indicando os responsáveis por cada obrigação, ainda que garantido o direito de regresso. Este o relatório.

VOTO

ANALISANDO OS AUTOS, CONHEÇO DAS CONSULTAS, NOS TERMOS DO ARTIGO 224, §1º DO REGIMENTO INTERNO, ACOLHENDO O CARÁTER DE EXCEPCIONALIDADE QUE LHES ATRIBUEM A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. NO MÉRITO, ANTES DE ADENTRAR NAS RESPOSTAS A SEREM OFERECIDAS, CABE LEMBRAR QUE A FIGURA DE CONSÓRCIO PÚBLICO, ALÉM DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL QUE FOI TRAZIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98, AO DAR NOVA REDAÇÃO AO ART. 241 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988(9), É OBJETO DE DISPOSIÇÕES PRÓPRIAS TRAÇADAS NA LEI Nº 11.107, DE 2005, E NA SUA REGULAMENTAÇÃO FEITA PELO DECRETO Nº 6.017/07. ASSIM, COM A REFERIDA LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005, TAIS CONSÓRCIOS PASSARAM A SER TRATADOS COMO PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO, E COM



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

PERSONALIDADE JURÍDICA DISTINTA DAQUELA DOS ENTES QUE OS COMPÕEM. COM ESTA ASSERTIVA, PARA A INDAGAÇÃO SOBRE: “QUAL A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS DE MUNICÍPIOS ANTES DA VIGÊNCIA DO REFERIDO DIPLOMA LEGAL” (TC 35.334/026/07, REFERINDO-SE À LEI Nº 11.107/05), PROponHO A SEGUINTE RESPOSTA: “OS CONSÓRCIOS MUNICIPAIS FORMADOS ANTES DA VIGENCIA DA LEI 11.107/2005, NÃO POSSUAM PERSONALIDADE JURÍDICA, E ERAM TRATADOS COMO ACORDO DE VONTADES. CABE RESSALTAR QUE O DISPOSTO NO ARTIGO 41 DO DECRETO FEDERAL 6.017, DE 17 DE JANEIRO DE 2007 – QUE REGULAMENTA A LEI Nº 11.107/2005 – PERMITE INFERIR A NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DE TAIS CONSÓRCIOS À REFERIDA LEI.” EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS PERGUNTAS, CONTIDAS NO TC 35.333/026/07, QUAIS SEJAM: I) NA HIPÓTESE DE CONVERTER-SE EM ASSOCIAÇÃO PÚBLICA, A EVENTUAL REPROVAÇÃO DE SUAS CONTAS EM DETERMINADO EXERCÍCIO, COMPROMETERÁ, POR SI SÓ, A REGULARIDADE DAS CONTAS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS NO REFERIDO EXERCÍCIO FISCAL? II) E QUANTO AO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DEVIDAS AO INSS? HAVERÁ CONTAMINAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS PELO CONSÓRCIO, NA HIPÓTESE DE INADIMPLÊNCIA? III) A RESPONSABILIDADE PELA QUEBRA NO CUMPRIMENTO DOS DISPOSITIVOS DOS INCISOS XIV E XV DO ARTIGO 10 DA LEI DE IMPROBIDADE É SUPORTADA APENAS PELO PRESIDENTE DO CONSÓRCIO OU PODE SE ESTENDER AOS CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS? MINHA PROPOSTA É OFERECER RESPOSTAS, NOS SEGUINTE TERMOS PARA AS PERGUNTAS: “I e II) NÃO. TRATANDO-SE, O CONSÓRCIO PÚBLICO, DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO INTERNO, COM PERSONALIDADE JURÍDICA DISTINTA DAQUELA DOS ENTES QUE O COMPÕEM, NÃO HÁ, EM PRINCÍPIO, VINCULAÇÃO DAS CONTAS DO CONSÓRCIO COM A DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS”.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

“III) REMETE-SE O ASSUNTO PARA OS SEGUINTEs DISPOSITIVOS DA LEI Nº 11.107/2005 E DO DECRETO QUE A REGULAMENTA: A)ARTIGO 10, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 11.107/2005, QUE ABORDA A RESPONSABILIDADE PESSOAL, ESTABELECEndo: ‘Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos’; B) ARTIGO 12, §2º, DA LEI Nº 11.107/2005, QUE TRATA DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA, ESTABELECEndo: Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.’ C) ARTIGO 9º E PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO Nº 6.017/2007, SOBRE A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA: ‘Art.9º – Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público. Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembleia geral.’ ENTENDO DE INTERESSE APROVEITAR-SE A OPORTUNIDADE PARA RESSALTAR AO CONSULENTE O DISPOSTO NOS ARTIGOS 9º E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 11.107/2005, QUE TRATAM DA OBRIGATORIEDADE DA OBEDIÊNCIA ÀS NORMAS DO DIREITO FINANCEIRO E DA SUJEIÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO À FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EIS O TEOR DAQUELES DISPOSITIVOS: ‘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,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

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.' POR FIM, CABE LEMBRAR AO CONSULENTE QUE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS TÊM OBRIGAÇÕES A CUMPRIR PERANTE ESTE TRIBUNAL, AS QUAIS ESTÃO DISCIPLINADAS NAS INSTRUÇÕES EM VIGOR. ESTE É O VOTO QUE SUBMETO À APRECIÇÃO DE VOSSAS EXCELÊNCIAS.

8.7 Inconsistências no balanço patrimonial

Ao analisar a prestação de contas anual da gestão do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Colônia (Cideco) o TCE/MS constatou irregularidade vez que não foi instruída com documento comprobatório da publicação do balanço patrimonial e foi detectada divergência entre o valor total dos bens constantes da relação de inventário com o valor registrado no ativo permanente do balanço patrimonial.

Confira a decisão:

TCE/MS – Decisão 10549/2018 – Processo 6921/2015 – Origem Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Colônia (Cideco) – Rel. Cons. José Ricardo Pereira Cabral – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Julgamento: 18/10/2017.

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA COLONIA – DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS AUSENTES – DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES RALATIVOS AOS BENS IMÓVEIS E IMÓVEIS DA RELAÇÃO DE INVENTÁRIO E OS REGISTRADOS NO BALANÇO PATRIMONIAL – DESCUMPRIMENTO DE PRESCRIÇÕES LEGAIS E REGULAMENTARES – IRREGULARIDADE – MULTA. A prestação de contas anual de gestão é irregular em razão da prática de infração,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

por violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar, uma vez que não está instruída com documento que comprove a publicação do Balanço Patrimonial, e revelam a divergência entre o valor total dos bens constantes da Relação de Inventário com o valor registrado no Ativo Permanente do Balanço Patrimonial. A prática de infração enseja na aplicação de multa ao gestor responsável.

RELATÓRIO

A matéria dos autos trata da prestação de contas anual de gestão do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Colônia-CIDECO, encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido pela então vigente Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 14 de dezembro de 2011, estando apensados nestes autos os do Processo TC/19139/2014 (Orçamento Programa de 2014).

A Equipe Técnica da 1ª Inspeção de Controle Externo-1ª ICE, em exame final da matéria (ANA-1ICE-20054/2015, peça 31, fls. 355-361), firmou o entendimento de que a prestação de contas oferece condições favoráveis para obter a aprovação.

O representante da Auditora emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-8188/2016 (peça 32, fls. 362-370), opinando pela irregularidade da prestação de contas e pela aplicação de multa “[...], devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações nos termos do item 2.2.2 deste parecer, previstos na Instrução Normativa nº 35/2011.”.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC (PAR-MPCGAB. 6 DR.JAC-12494/2016, peça 33, fls. 371-372) requereu a intimação do jurisdicionado para ele se manifestar sobre as irregularidades apontadas no Parecer da Auditoria.

Efetivada a intimação INT-G.JRPC-14290/2016 (peça 34, fl. 373), o intimado encaminhou as justificativas e os documentos inseridos nos autos como peça 38, fls. 377-417.

Submetida novamente a matéria ao crivo da Auditoria (PAR-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

-GACS LLRP-20369/2016, peça 40, fls. 419-422), o seu representante constatou a regularização parcial das falhas apontadas no seu Parecer anterior, opinando novamente pela irregularidade da prestação de contas em apreço.

E por fim, o representante do MPC emitiu o Parecer PAR-MP-C-GAB.6 DR. JAC-21265/2016 (peça 41, fls. 423-425), opinando pelo julgamento da prestação de contas em apreço como contas irregulares e pela aplicação de multa ao gestor. É o relatório.

VOTO

Examinando a matéria, verifico que a prestação de contas contém os Anexos exigidos pelas regras dos arts. 102 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964. Todavia, os representantes da Auditoria e do MPC opinaram pela declaração de irregularidade da prestação de contas em apreço, considerando que, embora o gestor haja encaminhado as justificativas e os documentos integrantes da peça 38, fls. 377-417, permaneceram as seguintes falhas:

a) falta do documento comprobatório da publicação do Balanço Patrimonial;

b) o valor total de R\$ 288.642,74 relativo aos bens móveis e imóveis constantes da Relação de Inventário (peça 38, fls. 391-398) diverge do valor de R\$ 378.918,00 registrado no Balanço Patrimonial (peça 30, fls. 342-354), o que denota inobservância às regras dos arts. 95 e 96 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Desse modo, é certo que as falhas remanescentes configuram infrações por descumprimento de prescrições legais e regulamentares, o que enseja a declaração de irregularidade da prestação de contas e sujeita o gestor às sanções cabíveis.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho os Pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas e VOTO nos sentidos de:

I – declarar irregular a prestação de contas anual de gestão



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA COLÔNIA – CIDECO, exercício financeiro de 2014, gestão do Sr. ARCENO ATHAS JUNIOR, então Prefeito Municipal de Glória de Dourados e Presidente do CIDECO, em decorrência das seguintes irregularidades:

a) falta de comprovação da publicação do Balanço Patrimonial;

b) o valor total dos bens constantes da Relação de Inventário (peça 38, fls. 391-398) não confere com o valor registrado no Ativo Permanente do Balanço Patrimonial, desrespeitando as regras dos arts. 95 e 96 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964;

II – dar como fundamento para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada - mediante outros procedimentos cabíveis -, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro em referência;

III – aplicar multa no valor equivalente ao de 100 (cem) UFERMS ao Sr. ARCENO ATHAS JUNIOR, CPF 432.162.429-00, então Prefeito Municipal de Glória de Dourados e Presidente do CIDECO, pela infração decorrente das irregularidades a que se referem os termos dispositivos do inciso I deste voto, dando como fundamento para a sanção as regras dos arts. 21, X, 42, caput e incisos V, VIII e IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, 2012:

IV – fixar o prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial (eletrônico) deste Tribunal (DOTCE/MS), para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, nos termos dos arts. 50, I, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99 e 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Ordinária do Tribunal Pleno, de 18 de outubro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas anual de gestão do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Colônia – CIDECO, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Arceno Athas Junior, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro em referência, com aplicação de multa no valor equivalente ao de 100 UFERMS, pela infração decorrente das irregularidades, fixando o prazo de 60 dias contados da publicação do DOTCE/MS, para o apenado pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do FUNTC.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

9. Aspectos Jurídicos

9.1 Consórcios públicos constituídos antes da vigência da Lei 11.107/2005

A previsão expressa sobre os consórcios públicos foi incluída no art. 241¹³ da Constituição Federal apenas em 1998, por meio da Emenda Constitucional 19/1998, conhecida como a emenda da “Reforma Administrativa”.

No entanto, a possibilidade de constituir consórcios públicos com balizas legais dependia da edição de uma lei específica para regulamentar a matéria. Essa regulamentação aconteceu apenas em 2005 com a edição da Lei 11.107 e, dois anos mais tarde, se editou também o Decreto 6.017/2007, que desceu a minúcias sobre o tema.

No entanto, a falta de regulação legal não impediu que diversos consórcios fossem formados como ajustes de cooperação informal, os quais costumam ser chamados de consórcios administrativos.

13 “Art. 241. 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.”

ENTENDA MELHOR AS DIFERENÇAS ENTRE OS CONSÓRCIOS ADMINISTRATIVOS E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Consórcio Administrativo	Constituído antes da Lei 11.107/2005. Pacto de mera colaboração (ausência de vínculo contratual). Sem personalidade jurídica ou no formato de associação civil. Inexistência de obrigações recíprocas e de sanções por inadimplência. Ampla liberdade de participar e se retirar.
Consórcio Público	Constituído após a Lei 11.107/2005. Formado exclusivamente por Entes federativos. Constitui direitos e deveres recíprocos entre os participantes. Possui personalidade jurídica (pública ou privada). Depende de autorização legislativa e celebração de vínculo contratual.

Em resposta à consulta, o TCE/MG reafirmou que, por força da literal disposição do art. 19 da Lei Federal n. 11.107/2005¹⁴, as disposições dessa lei não se aplicam aos consórcios formalizados anteriormente à sua vigência, *“motivo pelo qual esses atos podem ser executados de acordo com o que foi ajustado à época, observadas as normas de Direito Público em sua gestão”*, sendo possível, se for do interesse da Entidade, a sua transformação em consórcio público de fato, desde que se atendam todas as especificações da Lei 11.107/2005.

Essa orientação reflete a literalidade do art. 41 do Decreto 6.017/2007:

¹⁴ “Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.”



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

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 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.



FIQUE ATENTO

O art. 39 do Decreto 6.017/2007 estabeleceu que “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”. Portanto, para aqueles consórcios que irão migrar de consórcio administrativo para consórcio público, o ideal é que optem pela personalidade jurídica de direito público, garantindo, assim, a possibilidade de receber apoio financeiro do governo federal.



TENHA ATENÇÃO

Por fim, merece atenção a ressalva feita pelo TCE/MG no sentido de que, após a vigência da Lei 11.107/2005, “não poderá ser criado novo consórcio ou associação tendo como objetivo a execução de serviços públicos à margem da Lei 11.107/2005, sob pena de incorrer o gestor em ato de improbidade administrativa”.

Leia a decisão na íntegra:

TCE/MG – Processo 838654 – (Consulta) – Origem Prefeitura Municipal de Cristiano Ottoni – Rel. Cons. Adriene Andrade – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 11/03/2013.

Ementa: CONSULTA – MUNICÍPIO – CONSÓRCIO – 1) CONSTITUIÇÃO ANTERIOR AO ADVENTO DA LEI N. 11.107/2005 – INAPLICAÇÃO DO REGRAMENTO CONTIDO NA NOVA LEGISLAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS – ART. 19 DA LEI 11.107/2005 – OBRIGATORIEDADE DA OBSERVÂNCIA DAS



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

NORMAS DE DIREITO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, ADMISSÃO DE PESSOAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS – POSSIBILIDADE DE ADAPTAÇÃO À NOVA LEI – IMPOSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE NOVO CONSÓRCIO OU ASSOCIAÇÃO À MARGEM DA LEI N. 11.107/2005 – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA [...].

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. José Nery, Prefeito do Município de Cristiano Ottoni, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos: 1. “*Entidades Consorciais*” ou “*Consórcios*” criados antes da vigência da Lei Federal n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, têm que promover adaptações em sua estrutura jurídica de constituição e funcionamento para fins de se adequarem ao novo regime jurídico regulamentador dos consórcios? [...] Instada a se manifestar, a Diretoria Técnica emitiu o relatório de fls. 07 a 22, no qual informou que as exigências constantes do art. 37, caput, da Constituição da República de 1988 são impositivas de impessoalidade e alcançam todos os consórcios, anteriores ou posteriores ao advento da Lei Federal n.º 11.107/2005, no que tange a licitação, contrato, prestação de contas e concurso público para admissão de pessoal. É o relatório, em síntese.

VOTO

Preliminarmente, conheço da presente Consulta, uma vez que o Consulente é parte legítima e a matéria é afeta à competência desta Corte, nos termos do art. 212 do Regimento Interno deste Tribunal, passando a respondê-la em tese.

[...] Passando à dúvida do consulente, que diz respeito às entidades consorciais criadas antes da entrada em vigor da Lei Federal n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, é imperioso destacar que essas entidades não são consideradas pela norma em referência como consórcios públicos na estrita acepção técnica do termo, mas meros instrumentos congêneres, sem personalidade jurídica própria. Apesar de se atribuir aos



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

consórcios públicos a natureza jurídica de cooperação associativa, não se costumava conferir a tais entes personalidade jurídica, de maneira que eles permaneciam como simples aquiescência dos seus partícipes na consecução de objetivos comuns, livres de vínculos contratuais. Como já anotado, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei 11.107/2005, o consórcio público assume a natureza jurídica de associação pública, com personalidade jurídica de direito público, ou de associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, de acordo com a conveniência dos entes consorciados. No primeiro caso, o consórcio assume a forma de autarquia, por expressa disposição da Lei de Consórcios Públicos, que alterou a redação do inciso IV do art. 41 do CC; no segundo, caracterizar-se-á como associação civil, regulada pela legislação civil, com as derrogações impostas pela própria Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 5.504/2005. A relevância da Lei n.º 11.107/2005 reside no fato de que os consórcios públicos, seja assumindo forma pública seja forma privada, ganham personalidade jurídica, passando, portanto, claramente, a ser sujeitos de direitos e obrigações. É importante ressaltar que a caracterização do consórcio público como ente de direito público ou de direito privado apresenta importantes consequências práticas. Caso se opte pela personalidade jurídica de direito público, tais entes, por assumirem 2 a forma de autarquia, terão os seguintes privilégios: 1- processo especial de execução (art. 100 da CF/88, c/c os arts. 730 e 731 do CPC) e impenhorabilidade dos bens públicos: 2- juízo privativo (art. 109 da CF/88); 3- prazos diferenciados (art. 188 do CPC); e 4- duplo grau de jurisdição obrigatório (art. 475 do CPC). Destaco que tais privilégios, no entanto, não se aplicam aos consórcios públicos que optarem por assumir a forma de pessoa jurídica de direito privado, na modalidade de associação civil. Constata-se pela Lei 11.107/2005 que os regramentos nela contidos não se aplicam aos instrumentos criados até a data de sua publicação, *in verbis*: Art. 19. *O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de coopera-*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ção, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente à sua vigência. De acordo com a lição de Diógenes Gasparini sobre tal dispositivo, em seu livro Direito Administrativo, 12. ed., p. 357, “a lei em referência é inaplicável, por expressa determinação de seu art. 19, aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente à sua vigência”. Assim, os consórcios ou entidades consorciais citados pelo consulente, criados antes da Lei Federal n.º 11.107/2005, não são obrigados a adotarem as regras da nova legislação regulamentadora dos consórcios públicos, embora possam optar pela transformação consoante procedimento indicado pela própria lei. Importa lembrar, entretanto, que não poderá ser criado novo consórcio ou associação cujo objetivo seja a execução de serviços públicos à margem da Lei n. 11.107/2005, sob pena de incorrer o gestor em ato de improbidade administrativa. Do mesmo modo, o art. 41 do Decreto Federal n.º 6.017/2007 dispõe sobre a possibilidade de transformação dos consórcios, in litteris: Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei n.º 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de 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. [...]

CONCLUSÃO

[...] respondo que o art. 19 da Lei Federal n.º 11.107/2005 dispõe expressamente que as disposições da norma consorcial não se aplicam aos consórcios formalizados anteriormente à sua vigência, motivo pelo qual esses atos podem ser executados de acordo com o que foi ajustado à época, observadas as normas de Direito Público em sua gestão. Caso a opção seja por se adaptar à nova Lei de consórcios, deverão fazê-lo através do procedimento indicado. Todavia, não poderá ser criado novo consórcio ou associação tendo como



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

objetivo a execução de serviços públicos à margem da Lei n. 11.107/2005, sob pena de incorrer o gestor em ato de improbidade administrativa. É assim que respondo à Consulta.

9.2 Inércia na extinção de consórcio público – responsabilidade objetiva

A legislação que rege os consórcios públicos prevê que estes podem ser extintos a qualquer tempo, desde que se formalize *“instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”* (art. 29 do Decreto 6.017/2007).

Em mais de uma ocasião o TCE/RS afirmou que *“não é possível que um Consórcio Público tenha se transformado em uma verdadeira ‘res derelictae’, uma coisa abandonada sobre a qual ninguém se responsabiliza, ninguém faz nada e continua existindo por pura inércia dos responsáveis”*.

Por essa razão entende que sempre que o consórcio não tenha sido formalmente extinto, o gestor responsável obriga-se ao cumprimento de todas as normas e à prática de todos os atos legais e regimentais, inclusive o dever de prestar contas: *“enquanto o Consórcio não for formalmente extinto, sua administração deverá continuar a prestar contas ao Tribunal”*.

O Tribunal também sopesou que quando os trâmites para formalizar a extinção ultrapassem o mandato do presidente da entidade, o Conselho de Prefeitos deve se mobilizar para regularizar a representação sob pena de responsabilização solidária:

o encerramento das atividades impõe a continuidade da representação formal até que sejam baixados os registros em todos os órgãos competentes. O tempo necessário para tal mister tem se mostrado superior ao mandato do Presidente do Conselho de Prefeitos, com duração de um ano, prorrogável por apenas um período. Assim, cabe ao Conselho, integra-

do por cinco Prefeitos, a eleição de um novo Presidente ou a alteração do estatuto, de forma a adaptá-lo à necessidade da representação. É essa, precisamente, a responsabilidade que recai sobre todos os cinco integrantes do Conselho, cuja inércia transformou-se no verdadeiro obstáculo ao encerramento formal definitivo do Consórcio.



Se o consórcio não possui mais atividade é necessário tomar as providências legais para formalizar a sua extinção, sob pena dos gestores responderem solidariamente em caso de reprovação de contas. Além disso, enquanto não for formalizada a extinção, mesmo que não exista mais movimentação financeira, é necessário prestar as devidas informações ao Tribunal de Contas competente.

Seguem três precedentes sobre o assunto.

TCE/RS – Decisão TP-0487/2014 – Processo 007116-02.00/11-2 (Prestação de contas) – Origem Consórcio Intermunicipal da Saúde (CIS) – Rel. Cons. Alexandre Mariotti – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 17/09/2014 (Boletim 1142/2014).

EMENTA. PROCESSO DE CONTAS. Inércia dos municípios componentes na regularização do encerramento do Consórcio. Responsabilidade coletiva. Exercício de fato da presidência do Consórcio pelo Prefeito de São Borja. Inconformidades na área contábil. Não envio dos documentos integrantes da Tomada de Contas, bem como dos RVEs e de dados e informações a esta Corte (BLM e SISCOP). Multa. Regularidade de contas, com ressalvas. Notificação aos Prefeitos dos cinco municípios integrantes do Consórcio.

RELATÓRIO

Trata-se do Processo de Contas de Mariosane Gottfried Weis, Administrador do Consórcio Intermunicipal de Saúde de São



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Borja no exercício de 2011. A análise dos documentos que compõem os autos resultou no relatório emitido pelo órgão técnico, evidenciando a ocorrência de inconformidades sobre as quais o Gestor apresentou esclarecimentos, juntando documentos. Na reinstrução do feito, a Supervisão de Instrução de Contas Municipais concluiu pela manutenção integral das seguintes inconformidades: Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional (fls. 10/11) Item 1.1 – Remessa dos dados contábeis a esta Corte, regularmente, por meio magnético. Matéria abordada no exercício de 2008, com imposição de multa e julgamento pela irregularidade das contas do Administrador, e também nos exercícios de 2009 e 2010, pendentes de julgamento. Item 2.1 – O Auditado não efetuou os registros contábeis dos atos e fatos administrativos, nem elaborou os demonstrativos contábeis referentes ao exercício de 2011. Matéria abordada no exercício de 2008, com imposição de multa e julgamento pela irregularidade das contas do Administrador, e também nos exercícios de 2009 e 2010, pendentes de julgamento. Do Relatório Geral de Consolidação das Contas: 2 – Não envio dos documentos integrantes da Tomadas de Contas. Burla aos artigos 96 e 115, inciso II, do Regimento Interno deste TCE. 3 – Não envio dos documentos relativos aos Relatórios de Validação e Encaminhamento (RVEs). Transgressão à Resolução nº. 766/2007, combinada com a Instrução Normativa nº. 25/2007. 4 – Da Base de Legislação Municipal – BLM. Não foram remetidas as normas à Base de Legislação Municipal – BLM. Descumprimento à Resolução nº. 843/2009, combinada com a Instrução Normativa nº. 12/2009. 5 – Do Sistema para Controle de Obras Públicas – SISCOP. Não foi realizada a remessa de informações ao Sistema para Controle de Obras Públicas – SISCOP – contrariando o expresso na Resolução TCE nº. 612/2002, combinada com a Instrução Normativa TCE nº. 23/2004. Parecer do Ministério Público (fls. 84/88). O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifesta-se, em síntese, pela imposição de multa, irregularidade de contas, ciência ao Procurador-Geral de



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Justiça e ao Procurador Regional Eleitoral e demais consecutários. É o relatório.

VOTO

O exame das contas do exercício de 2011 passa por dois aspectos relevantes. O primeiro diz respeito à ação judicial declaratória (fls. 24/26 e 44/46) que excluiu a possibilidade de o Gestor estar à frente do Consórcio para promover sua extinção, tendo em vista o término de seu mandato em 19.02.2010. Sob esse fundamento, e informando a inoperância do Consórcio desde 2008, entende o Administrador que não lhe pode ser imputada qualquer responsabilidade no exercício de 2011. Compulsando-se a cópia da decisão judicial, verifica-se que, de fato, a sentença rejeita o pedido formulado, ante o limite estatutário de reeleição do Presidente para apenas um período. Ocorre que o exercício formal não se confunde, obrigatoriamente, com o exercício de fato da Presidência, ainda que em contrariedade às normas legais. Isso porque, nos termos da Constituição Federal: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único). Em outras palavras, embora não reconheça o pedido, a sentença judicial não aborda a questão da responsabilidade do Administrador perante esta Corte, porquanto analisou unicamente o aspecto da representação formal do Consórcio para fins de averbação da baixa do registro nos órgãos competentes. Dessa forma, considerando que a Entidade não está formalmente extinta e que não há elementos que afastem a responsabilidade do Gestor, obriga-se este ao cumprimento de todas as normas e à prática de todos os atos legais e regimentais. Ressalta-se que não se trata, aqui, de abandono administrativo do Consórcio. A gestão continua, na prática, a cargo do Sr. Mariovane Gottfried Weis, que nessa qualidade teve deferida pelo Conselheiro Relator a juntada, em 22.08.2013, de documentos contábeis com sua assinatura.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ra (fls. 41/74), além de extratos bancários acessíveis somente ao responsável pela pessoa jurídica. Ao apresentar esclarecimentos e juntar documentação comprobatória, o Sr. Mario-vane Gottfried Weis evidencia inequivocamente sua posição fática de Administrador do Consórcio. Tem-se, assim, rejeitando o argumento baseado na sentença judicial, mantendo-se sobre o Administrador a responsabilidade pelos atos e fatos de sua gestão, nos termos do Regimento Interno desta Corte (art. 93). Enquanto o Consórcio não for formalmente extinto, sua administração deverá continuar a prestar contas a este Tribunal. No presente processo, verifica-se que não foram efetuados os registros contábeis dos atos e fatos administrativos, nem elaborados os demonstrativos contábeis referentes ao exercício de 2011, bem como deixaram de ser remetidos diversos dados, informações e documentos a este Tribunal, caso da BLM (Base de Legislação Municipal), do SISCOPE (Sistema para Controle de Obras Públicas), do RVE (Relatório de Validação e Encaminhamento) e, sobretudo, dos documentos integrantes da Tomadas de Contas. Essa omissão implica, desde logo, a imposição de multa ao Administrador. O segundo aspecto refere-se à representação formal do Consórcio, que desde 2008 permanece irregular, dando causa à sustação dos processos de contas de 2009 e 2010. O encerramento das atividades impõe a continuidade da representação formal até que sejam baixados os registros em todos os órgãos competentes. O tempo necessário para tal mister tem se mostrado superior ao mandato do Presidente do Conselho de Prefeitos, com duração de um ano, prorrogável por apenas um período. Assim, cabe ao Conselho, integrado por cinco Prefeitos, a eleição de um novo Presidente ou a alteração do estatuto, de forma a adaptá-lo à necessidade da representação. É essa, precisamente, a responsabilidade que recai sobre todos os cinco integrantes do Conselho, cuja inércia transformou-se no verdadeiro obstáculo ao encerramento formal definitivo do Consórcio. Não me parece razoável imputar essa responsabilidade apenas ao atual Administrador. Dessa



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

forma, a esta Corte cumpre determinar a cientificação dos integrantes do Conselho para que providenciem a solução que julgarem mais adequada, respeitado o ordenamento jurídico vigente, sob pena de responsabilização solidária pela gestão do Consórcio. Tais providências devem ser verificadas em auditorias subseqüentes. Nesse sentido, aliás, no processo nº 6586-02.00/00-5, relativo às contas de 1999 do Consórcio Intermunicipal para Comercialização e Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros – CICAH, esta Corte deliberou, após constatação da acefalia da entidade naquele exercício, pela intimação de todos os membros do Conselho de Prefeitos e, posteriormente, em sessão de 14.03.2007, por aplicar-lhes multas individuais. Enfim, à vista das falhas apontadas, precipuamente a ausência de remessa da documentação relativa à tomada de contas do exercício a esta Corte, seria de se cogitar de julgamento pela irregularidade de contas do Administrador. Entretanto, não posso desconhecer as circunstâncias do caso concreto e a jurisprudência desta Corte. Consórcios públicos inoperantes e em vias de extinção são velhos conhecidos desta Corte de Contas, e eu tive o meu primeiro contato com eles ao votar – vencido – no julgamento das contas do Consórcio Intermunicipal para Comercialização e Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros – CICAH, relativas ao exercício de 2005. Na ocasião, afirmei que não é possível que um Consórcio Público tenha se transformado em uma verdadeira “res derelictae”, uma coisa abandonada sobre a qual ninguém se responsabiliza, ninguém faz nada e continua existindo por pura inércia dos responsáveis (processo nº 5878-02.00/06-5). Tendo restado amplamente vencido naquela ocasião, porém, e verificando que esta Corte reiterou entendimento no sentido de não julgar irregulares as contas da Administradora no exercício de 2006 (processo nº 7709-02.00/07-0), curvei-me ao entendimento majoritário, ressaltando meu entendimento divergente, ao relatar as contas do mesmo Consórcio Intermunicipal para Comercialização e Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros – CICAH, relativas ao exercício



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de 2007 (processo nº 7867-02.00/07-3). A situação do Consórcio Intermunicipal de Saúde de São Borja – CIS guarda suas peculiaridades, mas vale referir que, em julgamento recente (sessão de 23.04.2014), o Tribunal Pleno acolheu o Recurso de Reconsideração nº 7503-02.00/10-7, relativo às contas do mesmo Administrador no exercício de 2008, para reverter o julgamento de irregularidade para regularidade de contas, com ressalvas. Assim, ainda que mantenha reservas sobre ser esta a melhor apreciação das contas dos responsáveis por Consórcios públicos inoperantes, alinhamento, mais uma vez, à jurisprudência predominante – como já fiz, recentemente (sessão plenária de 04.06.2014), ao devolver vista do processo nº 6844-02.00/12-0, relativo ao Consórcio Intermunicipal da Agricultura. Diante do exposto, VOTO: a) pela imposição de multa na ordem de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) a Mariovane Gottfried Weis, Administrador do Consórcio Intermunicipal de Saúde de São Borja no exercício de 2011, por inobservância a normas de administração financeira e orçamentária, forte nos artigos 67 da Lei nº 11424/00 e 132 do Regimento Interno deste Tribunal, a qual deverá ser recolhida aos cofres estaduais no prazo de 30 (trinta) dias, com a devida comprovação a este Tribunal; b) pelo envio do feito à Supervisão competente para que promova a atualização da multa, nos termos da Resolução vigente; c) não cumprida a decisão e decorrido o prazo regimental para o recolhimento da multa ou interposição de recurso, extraia-se Certidão de Decisão com eficácia de Título Executivo, de conformidade com o §3º do art. 71 da Constituição da República; d) pela regularidade, com ressalvas, das contas de Mariovane Gottfried Weis, Administrador do Consórcio Intermunicipal de Saúde de São Borja no exercício de 2011, com fundamento no inciso II do artigo 99 do RITCE; e) pela notificação dos Prefeitos dos cinco municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal de Saúde de São Borja para que tomem ciência da situação administrativa, operacional e financeira da Entidade e adotem as providências pertinentes à sua regular extinção,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

com verificação em futura auditoria; f) pelo cumprimento do estatuído no Regimento Interno, após o trânsito em julgado.

DECISÃO

O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide: a) pela imposição de multa, na ordem de R\$ 1.500,00, ao Senhor Mariované Gottfried Weis, por inobservância a normas de administração financeira e orçamentária, forte nos artigos 67 da Lei Estadual n. 11.424/2000 e 132 do Regimento Interno desta Corte, a qual deverá ser recolhida aos cofres estaduais no prazo de 30 (trinta) dias, com a devida comprovação a este Tribunal; b) pelo envio do feito à Supervisão competente para que promova a atualização da multa, nos termos da Resolução vigente; c) não cumprida a presente decisão e decorrido o prazo regimental para o recolhimento da multa ou interposição de recurso, pela extração de Certidão de Decisão com eficácia de Título Executivo, em conformidade com o §3º do artigo 71 da Constituição da República; d) pela regularidade, com ressalvas, das contas do Senhor Mariované Gottfried Weis (p.p. Advogado Gladimir Chiele, OAB/RS n. 41.290, e outros), Administrador do Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS – São Borja no exercício de 2011, com fundamento no inciso II do artigo 99 do Regimento Interno desta Corte; e) pela notificação dos Prefeitos dos cinco municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS – São Borja para que tomem ciência da situação administrativa, operacional e financeira da Entidade e adotem as providências pertinentes à sua regular extinção, com verificação em futura auditoria; f) pelo cumprimento do estatuído no Regimento Interno, após o trânsito em julgado.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

TCE/RS – Decisão TP-0420/2014- Processo 006844-02.00/12-0 (Recurso de Reconsideração) – Anexos n. 005027-02.00/09-2 – Origem Consórcio Intermunicipal da Agricultura – Rel. Cons. Estilac Martins Rodrigues Xavier – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 17/09/2014 (Boletim 1142/2014).

RELATÓRIO

Devolvo os autos do presente processo, de que pedi vista na sessão de 06.05.2014 para melhor exame da divergência estabelecida entre o voto do Relator, Cons. Estilac Xavier, que negava provimento ao Recurso de Reconsideração, e o voto do Cons. Iradir Pietroski, que dava provimento parcial apenas para reverter o julgamento de irregularidade de contas para regularidade, com ressalvas. Devo dizer que a minha tendência inicial era acompanhar o voto do Relator, por entender que o fato de o Consórcio Intermunicipal da Agricultura estar em vias de extinção não isenta o Administrador da medida cabível e singela de encaminhar ao Tribunal de Contas, anualmente, os documentos necessários à Tomada de Contas, enquanto não ultimada a efetiva extinção do Consórcio. Entretanto, não posso desconhecer as circunstâncias do caso concreto e a jurisprudência desta Corte, salientadas no voto do Cons. Iradir Pietroski. Consórcios públicos inoperantes e em vias de extinção são velhos conhecidos desta Corte de Contas, e eu tive o meu primeiro contato com eles ao votar – vencido – no julgamento das contas do Consórcio Intermunicipal para Comercialização e Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros – CICAH, relativas ao exercício de 2005. Na ocasião, afirmei que não é possível que um Consórcio Público tenha se transformado em uma verdadeira “res derelictae”, uma coisa abandonada sobre a qual ninguém se responsabiliza, ninguém faz nada e continua existindo por pura inércia dos responsáveis. Houvesse prova das diligências referidas pela Administradora em seus esclarecimentos (fls. 34-35), essa censura não se lhe aplicaria; não as havendo, entretanto, entendendo de acompanhar a manifestação do Ministério Público de



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Contas (fls. 61-66) no sentido de julgar irregulares as contas em exame, divergindo, neste ponto, do voto do Relator (processo nº 5878-02.00/06-5). Tendo restado amplamente vencido naquela ocasião, porém, e verificando que esta Corte reiterou entendimento no sentido de não julgar irregulares as contas da Administradora no exercício de 2006 (processo nº 7709-02.00/07-0), curvei-me ao entendimento majoritário, ressaltando meu entendimento divergente, ao relatar as contas do mesmo Consórcio Intermunicipal para Comercialização e Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros – CICAH, relativas ao exercício de 2007 (processo nº 7867-02.00/07-3). A situação do Consórcio Intermunicipal da Agricultura guarda suas peculiaridades, mas, peculiaridades à parte, orientação semelhante já foi perfilada por este Tribunal Pleno ao apreciar a Tomada de Contas do exercício de 2011 (processo nº 7114-02.00/11-7) e também ao julgar Recurso de Reconsideração relativo às Contas de 2010 (processo nº 9083-02.00/12-1). Em ambos os casos, deliberou-se pela regularidade de contas, com ressalvas, como propõe o Cons. Iradir Pietroski em seu voto. Assim, ainda que tenha dúvidas sobre ser esta a melhor apreciação das contas dos responsáveis por Consórcios públicos inoperantes e considerando que outras providências não podem ser determinadas neste grau de jurisdição, peço vênia ao Relator para acompanhar o voto divergente, dando provimento parcial ao Recurso para reverter o julgamento das contas, de irregularidade para regularidade, com ressalvas, mantidos os demais termos da decisão recorrida. É o voto.

DECISÃO

O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, não conhece deste Recurso de Reconsideração em relação ao Senhor Adilson Mello, pela ausência do instrumento procuratório, conhece do Recurso, uma vez presentes os pressupostos legais e regimentais de admissibilidade, quanto ao Senhor Guerino Pedro Pisoni (p.p. Advogado Gladimir Chiele, OAB/RS n. 41.290, e outros), ambos Administradores do Consórcio Intermunicipal



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

da Agricultura – CIDA – Santa Rosa no exercício de 2009, e, no mérito, por maioria, anuindo ao voto do Conselheiro Iradir Pietroski, que foi acompanhado pelos Conselheiros Alexandre Mariotti, Substituto, Algir Lorenzon, Marco Peixoto e Cesar Santolim, Substituto, decide por seu provimento parcial, para reverter o julgamento de irregularidade, para regularidade, com ressalvas, das contas do Senhor Guerino Pedro Pisoni, nos termos do inciso II do artigo 99 do Regimento Interno desta Corte, mantidos os demais termos da decisão recorrida. Restou vencido, quanto ao mérito, o Conselheiro-Relator, Estilac Xavier, que votou pelo não provimento do Recurso.

TCE/RS – Decisão TP-0635/2013 – Processo 003730-02.00/12-8 (Recurso de Reconsideração) – Anexos n. 001807-02.00/09-5 – Origem Consórcio Intermunicipal Comercialização, Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros (CICAH) – Rel. Cons. Algir Lorenzon – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 29/08/2013 (Boletim 990/2013).

EMENTA. Multa imposta em decorrência da infringência às normas de administração financeira e orçamentária deve ser mantida, pois não foram apresentados argumentos ou documentos para refutar os motivos que a embasaram, permanecendo incólumes os fundamentos que motivaram a aplicação da penalidade pecuniária. JULGAMENTO DAS CONTAS. Considerando o conjunto das falhas constatadas, deve ser mantido o julgamento pela irregularidade das contas. Conhecimento. Improvimento.

RELATÓRIO

VALSERINA MARIA BULEGON GASSEN, na condição de Presidente do Consórcio Intermunicipal para Comercialização e Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros – CICAH – Santa Maria, no exercício de 2009, por seu procurador devidamente habilitado, Dr. Ditmar Adalberto Strahl, OAB/RS nº 16.720,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

interpõe o presente Recurso de Reconsideração, buscando alterar decisão plenária, proferida no Processo de Contas nº 1807-02.00/09-5, em Sessão de 14-12-2011. O decisum recorrido diz respeito à imposição de multa, por infração às normas de administração financeira e orçamentária, bem como do julgamento irregular de suas contas. As alegações da Recorrente estão firmadas às fls. 03/05, acompanhadas dos documentos de fls. 06/15, destinados a procurar comprovar suas assertivas. Argumenta, em síntese, o seguinte: – quanto à irregularidade das contas destaca que não é a administradora do CICAH, mas sim a liquidante e que luta solitariamente por sua extinção, sendo que foi dada a devida baixa em todos os órgãos públicos onde o Consórcio foi registrado na época de sua criação; – o setor técnico já reconheceu a extinção do Consórcio na manifestação de fl. 76 do Processo de Contas, asseverando que a baixa definitiva restou comprovada e em momento algum a liquidante ficou inerte, pois batalhou para que se chegasse até o ponto final de um problema, não podendo ser responsabilizada pelos fatos ocorridos; – no que concerne à multa, entende descabida já que nenhuma irregularidade foi cometida, requerendo, por isso, o provimento do Recurso, a fim de excluir a penalidade pecuniária e proferindo julgamento pela baixa de responsabilidade de suas contas, assim como sua intimação para fins de produção de sustentação oral. A Supervisão de Instrução de Contas Municipais procedeu à análise da peça recursal às fls. 18/24, sugerindo o seu conhecimento e improvimento. Os autos foram remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, manifestando-se a Adjunta de Procurador Daniela Wendt Toniazzo, por meio do Parecer MPC nº 5488/2013, às fls. 25/28, o qual conclui pelo conhecimento e não provimento do Recurso. Havendo requerimento para fins de produção de sustentação oral, determinei as providências de praxe. É o relatório.

VOTO

No exame preliminar do Recurso, verifico que estão presentes os pressupostos necessários a sua admissibilidade, razão



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

pela qual sou pelo seu conhecimento. No mérito, confrontando-se as razões recursais com a decisão atacada, bem como as instruções realizadas, em conjunto com a documentação comprobatória existentes nos autos, constato que não há como atender a pretensão exposta pela Recorrente. Observo que a Recorrente esteve à frente da Entidade de 25-10-2001 a 01-06-2004 e de 01-01-2005 a 18-03-2011 e esta Corte vem apontando a necessidade de extinção do Consórcio há considerável tempo, conforme se pode constatar no julgamento das contas de 2007, bem como das contas de 2008, nos termos do Recurso de Reconsideração julgado na Sessão do dia 05-12-2012, que foi no sentido da manutenção da multa e do julgamento pela irregularidade das contas. Acerca da situação do presente Consórcio é importante transcrever excerto do voto proferido pelo Conselheiro Substituto Alexandre Mariotti, então Relator do Processo nº 7867-02.00/07-3, Sessão deste Pleno de 15 de abril de 2009, verbis: “A lamentável trajetória do CICAH já é bem conhecida desta Corte. Ao votar, em devolução de vista, no processo nº 5878-02.00/06-5, relativo ao exercício de 2005, salientei que o abandono da entidade por seus instituidores data de 1999 e propus a irregularidade de contas da Administradora. Na ocasião, afirmei que não é possível que um Consórcio Público tenha se transformado em uma verdadeira ‘res derelictae’, uma coisa abandonada sobre a qual ninguém se responsabiliza, ninguém faz nada e continua existindo por pura inércia dos responsáveis.”. Ademais, no exercício de 2010 é que foram tomadas medidas que geraram documentos que comprovam na data de 18-03-2011 a extinção do Consórcio, fato que gerou o arquivamento das contas de 2010 (Processo nº 485-02.00/10-8), circunstância para a qual a instrução da Supervisão bem consigna o seguinte: “[...] embora tenham sido apresentados documentos que intentam comprovar a extinção do Consórcio em 18-03-2011, conforme Certidão de Baixa de Inscrição do CNPJ da Receita Federal (fls. 08 e 09), aspecto sopesado pelo Tribunal Pleno no julgamento do Processo de Contas nº 0485-0200/10-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

8 (Sessão de 11-12-2012), relativamente à gestão de 2010, o fato é que tais medidas não possuem o condão de infirmar o decidido relativamente ao exercício de 2009.” (fls. 21/22). Portanto, entendo que no atinente ao exercício sob reapreciação (2009) existiram fatos, conforme consta no respectivo Processo de Contas falhas que motivaram a imposição de multa e do julgamento pela irregularidade das contas, o que conduz ao acerto da decisão proferida na Sessão de 14-12-2011. Diante do exposto, com esses fundamentos, acolhendo a instrução da Supervisão e o Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, voto pelo improvimento do presente Recurso, a fim de manter na íntegra a decisão impugnada.

DECISÃO

O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, conhece deste Recurso de Reconsideração, interposto pela Senhora Valserina Maria Bulegon Gassen (p.p. Advogado Ditmar Adalberto Strahl, OAB/RS n. 16.720), Administradora Liquidante do Consórcio Intermunicipal para Comercialização e Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros – CICAH – Santa Maria no exercício de 2009, uma vez presentes os pressupostos necessários à sua admissibilidade, e, no mérito, decide por seu improvimento, a fim de manter na íntegra a decisão impugnada.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

10. Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde

Uma das áreas mais sensíveis das políticas públicas é a prestação de serviços na área de saúde. Além de ser essencial e não poder ser descontinuada, muitos Municípios, especialmente os menores, sofrem com a falta de infraestrutura e recursos para gerir adequadamente esse serviço.

Por essas razões, muitos consórcios públicos foram (e ainda são) constituídos com o objetivo de atuar conjuntamente na saúde e, diante da ampla demanda, os Tribunais de Contas já tiveram oportunidade de apreciar diversas situações que lhes dizem respeito, conforme se apresenta a seguir.

10.1 Inviabilidade da transferência da gestão de atenção básica, contratação de médicos e cômputo da despesa com pessoal

Quanto à gestão associada de serviços de saúde, o Tribunal Pleno do TCE/MT, em resposta a consulta formulada em tese, deliberou que:

os entes consorciados poderão celebrar convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e oferecimento de serviços públicos de saúde (art. 2º, §1º, I e III, da Lei 11.107/2005), desde que tal procedimento não afronte ao modelo associativo dos consórcios públicos e não implique em transferência do dever dos municípios em promover as



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

ações de atenção básica de saúde à comunidade local, salvo disposição de lei em contrário neste último caso.

Quanto à contratação dos médicos, a Corte entendeu que esta deve ser precedida de concurso público de provas e títulos e deve-se observar o previsto no art. 6º, §2º, da Lei 11.107/2005, que estabelece o regime celetista, e só poderá acontecer mediante previsão das vagas no contrato do consórcio.

Além disso, os valores despendidos para custear a remuneração dos médicos contratados deverão ser informados pelo consórcio a cada Ente da Federação participante para que possam contabilizar a despesa com pessoal, conforme exige o art. 17 do Decreto 6.017/2007¹⁵.

Confira na íntegra a resposta da consulta pelo TCE/MT.

TCE/MT – Processo 94412/2010 – (Consulta) – Resolução de Consulta 63/2010 – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde Da Região do Teles Pires – Rel. Cons. Alencar Soares – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Sessão: 25/08/2010.

EMENTA: Ementa: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DO TELES PIRES. CONSULTA. CONSÓRCIO. POSSIBILIDADE DE GESTÃO ASSOCIADA E TRANSFERÊNCIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE DESDE QUE NÃO AFRONTE O MODELO ASSOCIATIVO E NÃO TRANSFIRA A GESTÃO DE ATENÇÃO BÁSICA, SALVO DISPOSITIVO LEGAL EM CONTRÁRIO NO ÚLTIMO CASO. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO PRÉVIA DE CONCURSO PÚBLICO E DE EXISTÊNCIA DE VAGAS NO LOTACIONOGRAMA. DESPESAS REALIZADAS COM CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS ESPECIALISTAS.

¹⁵ “Art. 17. Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.”



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

LIZADOS DEVEM SER CONTABILIZADAS NOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL. 1) Os entes consorciados poderão celebrar convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e oferecimento de serviços públicos de saúde (art. 2º, §1º, I e III, da Lei 11.107/2005), desde que tal procedimento não afronte o modelo associativo dos consórcios públicos e não implique em transferência do dever dos municípios em promover as ações de atenção básica de saúde à comunidade local (Portaria GM 399/2006), salvo disposição de lei em contrário neste último caso. 2) A contratação de profissionais médicos pelo Consórcio, para prestar serviços especializados perante as redes públicas dos municípios consorciados, deverá ser feita na forma da Resolução de Consulta nº 29/2008, do TCE-MT, cujo ajuste só poderá ser pactuado se for precedido pela existência de vagas no lotacionograma do Consórcio, entidade contratante. 3) A celebração de convênio específico entre o Consórcio e seus municípios para contratação de profissionais médicos para prestar serviços especializados junto às redes públicas municipais não pode servir de burla aos limites de despesa com pessoal fixados na Lei Complementar 101/2000, uma vez que o consórcio público tem o dever de informar, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas como despesas de pessoal de cada ente da Federação (art. 8º, §4º, da Lei 11.107/2005), do TCE/MT.

RELATÓRIO

Tratam os autos digitais de consulta formulada pelo Sr. Osmar Rosseto, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, pugnando por parecer técnico deste Tribunal acerca da legalidade e da possibilidade de contratação de profissionais médicos pelo Consórcio para prestação de serviços junto à rede pública dos municípios consorciados, sendo que a remuneração desses profissionais seria paga pelo Consórcio mediante repasse financeiro



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

da municipalidade interessada, nos seguintes termos: a) *É revestido de legalidade, com fundamento no artigo 2º, parágrafo 1º, inciso I, da Lei n. 11.107/2005 ou outro dispositivo legal, a celebração de Convênio entre o Consórcio e os Municípios que a ele integram, com a finalidade de contratação, pelo primeiro, de profissionais médicos que prestarão serviços junto à rede pública de respectivo Município, cujo subsídio será pago pelo ente Consorcial, mediante o repasse financeiro da Municipalidade interessada?* b) *Em sendo admitida tal hipótese, deverá a contratação de referidos profissionais ser precedida de teste seletivo?* c) *Há necessidade de vagas no lotacionograma para se efetivar referidas contratações?* Remetidos os autos à Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, conforme parecer nº 072/2001, destaca que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, consulta está formulada por autoridade legítima, matéria de competência deste Tribunal e sob o prisma de tese, atendendo às regras previstas no artigo no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007) bem como o disciplinado no artigo 232 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007), concluindo pela resposta ao Consulente ao questionamento formulado, sugerindo verbete em forma de Resolução de Consulta. O douto representante do Ministério Público de Contas, Dr. Willian de Almeida Brito Júnior Procurador do Ministério Público de Contas, manifestou-se através do Parecer nº 4177/2010, pelo conhecimento da consulta e acolhimento na íntegra do parecer emitido pela Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, opinando pela remessa ao Consulente da Resolução de Consulta que trata da matéria. É o relatório.

VOTO

1. Prefacialmente, importante salientar que a Lei 8080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção e o funcionamento dos serviços de saúde, estabelece, em seu artigo 10, a possibilidade dos municípios constituírem consórcios para



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

desenvolverem em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. O artigo 18 da mesma lei, por sua vez, que estabelece as competências da direção municipal do SUS, fixa, no inciso VII, que lhe cabe a formação de consórcios administrativos intermunicipais. Por conseguinte, não há qualquer óbice legal à constituição de consórcios pelos municípios com o fim de gerir e executar os serviços públicos de saúde. 3. Apesar desse aspecto, a unidade técnica embasou a proposta de Resolução de Consulta com o argumento de que a utilização desse instituto jurídico para contratação de médicos caracterizaria transferência do dever dos municípios de promoverem as ações essenciais de saúde. Para fundamentar esse raciocínio, utilizou-se da Portaria GM/MS 399/2006, que traz, dentre as responsabilidades dos municípios na gestão do SUS, a gestão e a execução de ações de atenção básica e a assunção integral da gerência de toda a rede pública de serviços de atenção básica. 4. Nesse mesmo normativo, no entanto, está também previsto que aos municípios cabe a organização e a pactuação de acesso a ações e serviços de atenção especializada a partir das necessidades da atenção básica, configurando a rede de atenção, por meio dos processos de integração e articulação dos serviços de atenção básica com os demais níveis do sistema. Por conseguinte, ao mesmo tempo em que os municípios têm o dever de gerenciar integralmente os serviços de atenção básica, eles também devem organizar e pactuar uma logística de atenção especializada. Esta última, no entanto, não precisa estar sob a gerência exclusiva do próprio município. Não há, portanto, qualquer impedimento à utilização de consórcio com o fim de implementar os serviços médicos especializados. 5. A norma da vedação à utilização de consórcios para gestão de ações de atenção básica é extraída do texto normativo citado. Apesar disso, nada impede que a lei autorize, em caráter excepcional, a transferência ao consórcio da gestão de serviços de atenção básica. Cito como exemplo o artigo 13 da Lei n.º 11.350/2006 que permite a utilização de



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Agentes de Combate às Endemias para gestão associada de serviços públicos tipicamente de atenção básica, transcrito a seguir: “*Os Agentes de Combate às Endemias integrantes do Quadro Suplementar a que se refere o art. 11 poderão ser colocados à disposição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito do SUS, mediante convênio, ou para gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de consórcio público, nos termos da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, mantida a vinculação à FUNASA e sem prejuízo dos respectivos direitos e vantagens.*”. 6. Com base em todos esses fundamentos, pode-se compreender que a utilização dos consórcios para contratação de médicos só caracterizaria transferência indevida de competências municipais, se fossem contratados com o fim de prestar serviços de atenção básica de saúde, não excepcionados por lei. Portanto, se fossem destinados para trabalhar na atenção especializada, não haveria qualquer objeção. Em verdade, se o município se valer desse instituto jurídico para viabilizar a prestação de serviços especializados em saúde, ele estará garantindo uma prestação de saúde integral à população, uma das diretrizes do SUS, conforme previsão do art. 198, inciso II, da CF/88 e o art. 7º, inciso II, da Lei 8080/1990. 8. Por conseguinte, em resposta ao primeiro questionamento apresentado na Consulta, proponho o seguinte entendimento: “*Os entes consorciados poderão celebrar convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e oferecimento de serviços públicos de saúde (art. 2º, §1º, I e III, da Lei 11.107/2005), desde que tal procedimento não afronte ao modelo associativo dos consórcios públicos e não implique em transferência do dever dos municípios em promover as ações de atenção básica de saúde à comunidade local, salvo disposição de lei em contrário neste último caso.*” Quanto ao questionamento a respeito da necessidade de realização de concurso público, é importante destacar que a contratação dos médicos será realizada, segundo o questionamento proposto, pelo próprio consórcio. Se este for constituído com



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

personalidade jurídica de direito público, estará sujeito ao art. 37, inciso II, da CF/88; se for criado com personalidade jurídica de direito privado, também deverá obedecer ao mesmo dispositivo constitucional, por força do art. 6º, §2º, da Lei 11.107/2005. Portanto, chega-se à conclusão de que, para haver a contratação questionada, faz-se necessário realizar concurso público de provas e títulos. 10. Os médicos, no entanto, só poderão ser contratados se houver prévia existência de vagas no lotacionograma do Consórcio, uma vez que se tratam de cargo ou emprego público que precisam ser previamente criados mediante lei (art. 48, inciso X, da CFRB/88 de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais). 11. Desse modo, em relação aos dois últimos questionamentos, faço a seguinte proposição: *“A contratação de profissionais médicos pelo Consórcio para prestar serviços especializados junto às redes públicas dos municípios consorciados deverá ser feita mediante prévio concurso público de provas e de títulos, com fulcro no art. 37, II, da CFRB/88 e no art. 6º, §2º, da Lei 11.107/2005, cujo ajuste só poderá ser pactuado se for precedido pela existência de vagas no lotacionograma do Consórcio, entidade contratante.”* Por fim, cabe esclarecer que não se pode utilizar de gestão associativa com fins de mascarar indicadores de controle fixados em lei. Por exemplo, a contratação de médicos pelo consórcio com recursos transferidos pelo ente consorciado, por intermédio de contrato de rateio, deve ser contabilizada como despesa de pessoal no ente consorciado. Essa prática coíbe a possibilidade de não serem computadas despesas de pessoal realizadas pelo ente consorciado, mascarando o limite de gastos com essas despesas fixado na Lei Complementar n.º 101/2000. Em razão disso, a Lei dos Consórcios, ao tratar dos contratos de rateio, assim determinou em seu artigo 8º, parágrafo 4º: “Lei n.º 11.107/2005, art. 8º, §4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.” 13. Quanto a este aspecto, proponho o seguinte: *“A celebração de convênio específico entre o Consórcio e seus municípios para contratação de profissionais médicos para prestar serviços especializados junto às redes públicas municipais não pode servir de burla aos limites de despesa com pessoal fixados na Lei Complementar 101/2000, uma vez que o consórcio público tem o dever de informar, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas como despesas de pessoal de cada ente da Federação (art. 8º, §4º, da Lei 11.107/2005).”*

DECISÃO

Posto isso, acolho em parte o Parecer n.º 4177/2010 do Ministério Público de Contas, bem como o Parecer da Consultoria Técnica, VOTO pelo conhecimento da presente consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires e, no mérito, que seja respondida nos termos aqui proferidos a título de orientação ao Consulente e, ainda, pela emissão na Consolidação de Entendimentos do verbebo por nós sugerido. Sugiro, ao julgar o presente processo e, em comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, a seguinte ementa (art. 234, §1º, da Resolução nº 14/2007): Resolução de Consulta n.º _/2010. Consórcio. Possibilidade de gestão associada e transferência de serviços públicos de saúde desde que não afronte o modelo associativo e não transfira a gestão de atenção básica, salvo dispositivo legal em contrário no último caso. Necessidade de realização prévia de concurso público e de existência de vagas no lotacionograma. Despesas realizadas com contratação de médicos especializados devem ser contabilizadas nos limites



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de despesa com pessoal. 1. Os entes consorciados poderão celebrar convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e oferecimento de serviços públicos de saúde (art. 2º, §1º, I e III, da Lei 11.107/2005), desde que tal procedimento não afronte o modelo associativo dos consórcios públicos e não implique em transferência do dever dos municípios em promover as ações de atenção básica de saúde à comunidade local (Portaria GM 399/2006), salvo disposição de lei em contrário neste último caso; 2. A contratação de profissionais médicos pelo Consórcio para prestar serviços especializados junto às redes públicas dos municípios consorciados deverá ser feita mediante prévio concurso público de provas e de títulos, com fulcro no art. 37, II, da CFRB/88 e no art. 6º, §2º, da Lei 11.107/2005, cujo ajuste só poderá ser pactuado se for precedido pela existência de vagas no lotacionograma do Consórcio, entidade contratante; 3. A celebração de convênio específico entre o Consórcio e seus municípios para contratação de profissionais médicos para prestar serviços especializados junto às redes públicas municipais não pode servir de burla aos limites de despesa com pessoal fixados na Lei Complementar 101/2000, uma vez que o consórcio público tem o dever de informar, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas como despesas de pessoal de cada ente da Federação (art. 8º, §4º, da Lei 11.107/2005).

10.2 Serviços de média e alta complexidade: utilização de recursos do Fundo Nacional de Saúde e contratação e cômputo de despesas com pessoal

O Tribunal Pleno do TCE/MG, em resposta a consulta formulada em tese, deliberou questões que devem ser observadas pelos consórcios intermunicipais de saúde.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

No que se refere à prestação de serviços na área de saúde de média e alta complexidade, entendeu que:

podem os entes consorciados celebrar convênios e contratos com o respectivo consórcio para promoção de serviços públicos de saúde nos níveis de média e alta complexidade; mas, em relação aos serviços de baixa complexidade (atenção básica de saúde), somente é admissível em caráter complementar e desde que não implique transferência do dever dos municípios de prover os serviços essenciais à comunidade local.

Sobre a utilização de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), ressaltou que *“nada obsta a que os municípios consorciados estabeleçam entre si remanejamento de parcelas dos recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) que lhes são destinados para cobertura das ações e serviços de saúde, vedado o repasse integral”*.

Por fim, quanto à contratação e cômputo de despesa com pessoal deliberou que:

a contratação de profissionais médicos para atendimento aos interesses comuns dos entes consorciados deve ser precedida de concurso público, na forma do inciso II do art. 37 da CF/88, independentemente da personalidade jurídica que o consórcio público adotar”; e que “as despesas com pessoal realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de saúde de interesse comum devem ser computadas no total dos gastos com pessoal dos entes na proporção de sua participação no contrato de rateio, para fins do limite estabelecido no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Confira na íntegra a resposta da consulta.

TCE/MG – Processo 896.648 (Consulta) – Origem Prefeito do Município de Monte Sião – Rel. Cons. Wanderley Ávila – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Sessão do dia 25/06/2014.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

EMENTA: CONSULTA — PREFEITO MUNICIPAL — CONSÓRCIO PÚBLICO — I. FINALIDADE — PRESTAÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE — POSSIBILIDADE — II. FINANCIAMENTO — RECURSOS MUNICIPAIS — REPASSE DO FNS — LEI N. 8.142/90 — POSSIBILIDADE — III. CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS — CONCURSO PÚBLICO — IV. DESPESAS COM PESSOAL — LIMITE DO ART. 20, III, DA LRF — OBSERVÂNCIA — OBRIGATORIEDADE.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito do Município de Monte Sião, João Paulo Ribeiro, cujo protocolo nesta Corte data de 30/08/2013. A consulta cuida dos seguintes questionamentos: 1) *Os municípios podem estabelecer entre si consórcios de saúde que desenvolvam ações e serviços de saúde que lhes correspondam em todos os níveis de complexidade: básica, média e alta, inclusive e especialmente as ações e serviços do Programa de Saúde da Família?* 2) *As ações e serviços consorciados referidos no quesito anterior, se possível seu desenvolvimento por meio de consórcio, podem ser financiados com os recursos do FUNDO NACIONAL DE SAÚDE que lhes correspondam e são destinados aos municípios?* Sendo afirmativas as respostas aos questionamentos anteriores, indaga o consulente: 3) *É possível a contratação de pessoal, excetuados os agentes comunitários de saúde que são regidos pelas normas estabelecidas pela Lei n. 11.350/2006 e, especialmente, de profissionais médicos pelos consórcios para atender ao desenvolvimento das ações e serviços de saúde que correspondam aos municípios consorciados?* 4) *As despesas com pessoal, diante da natureza contratual e da origem dos recursos de financiamento devem integrar o cômputo dos percentuais previstos no inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal? Se positivo, como se daria a partição dessas despesas entre os municípios consorciados?* O consulente instruiu a consulta com um estudo prévio sobre a matéria, considerando-o como premissa e motivação



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

para a formulação da consulta. Trata-se de um estudo sobre a natureza jurídica dos consórcios intermunicipais de saúde, à luz das normas de regência bem como dos excertos de decisões judiciais da Justiça Federal e do TRF da 3ª Região e da decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nos termos do art. 213, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), e observados os requisitos dos incisos I-IV do art. 212, decidi admitir a consulta e encaminhei os autos à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas para as providências previstas no art. 213, I, do RITCEMG, e, em seguida, à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para o seu estudo e conclusão deste relator, observado o prazo de dez dias. Vieram-me os autos conclusos em 13 de novembro de 2013. É o relatório.

VOTO

Em caráter preliminar, conheço da consulta, diante da legitimidade da parte, representante legal do Município de Monte Sião, prefeito João Paulo Ribeiro, e da pertinência da matéria de inegável repercussão orçamentária, financeira e contábil, reunindo os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 212 do Regimento Interno deste Tribunal.

No mérito, adoto o estudo técnico da Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM), subscrito pelo coordenador da 9ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios DCEM, que abarca as questões suscitadas, fazendo uso da intitulada motivação *per relationem*. Contudo, ao final do estudo que ora transcrevo, vou me permitir fazer três colocações. A consulta está vazada nos seguintes termos: [...] *A Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas elaborou seu relatório técnico a fls. 38-46, com base em pesquisa dos precedentes utilizando-se dos sistemas de pesquisa Consultas e MapJuris, disponíveis no Portal do TCEMG, bem como dos Informativos de Jurisprudência e dos Enunciados de Súmula deste Tribunal, trazendo aos presentes autos deliberações*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

desta Corte de Contas acerca das questões suscitadas. Em síntese, aquela assessoria concluiu nos seguintes termos: '1) Os municípios podem estabelecer entre si consórcio de saúde que desenvolva ações e serviços de saúde em todos os níveis de complexidade: básica, média e alta, inclusive e especialmente as ações e serviços do Programa de Saúde da Família? a. Podem ser instituídos consórcios públicos para desenvolver ações e serviços de saúde, desde que obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulamentam o Sistema Único de Saúde (SUS) e atendidas as exigências fixadas no art. 13 da Lei n. 11.107/05, com vistas à promoção e ao oferecimento de serviços públicos de saúde. Consultas n. 833.253 (19/10/2011), 791.229 (01/12/2010), 732.243 (01/08/2007), 703.182 (22/11/2006) e 657.031 (18/09/2002). b. Não compete às associações de municípios a prestação de serviços de saúde com financiamento público, tendo em vista que a Lei n. 11.107/05 criou o consórcio público para o exercício de tal finalidade. Consulta n. 791.229 (01/12/2010). c. A prestação dos serviços públicos de saúde pode ser realizada diretamente pelo Poder Público ou por terceiros, mediante contrato ou convênio, e, tratando-se de instituição privada, tal participação deve se dar de forma complementar ao SUS. Consultas n. 809.069 (16/06/2010), 809.494 (24/02/2010), 732.243 (01/08/2007) e 703.182 (22/11/2006); 2) As ações e serviços consorciados referidos no quesito anterior, se possível seu desenvolvimento por meio de consórcio, podem ser financiados com os recursos do FUNDO NACIONAL DE SAÚDE que lhes correspondam e são destinados aos municípios? d) a Lei n. 8.142/90 prevê a possibilidade de os municípios estabelecerem consórcios, remanejando, entre si, parcelas dos recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) que lhes são destinados para cobertura das ações e serviços de saúde. Consulta n. 703.182 (22/11/2006); 3) É possível a contratação de pessoal — excetuados os agentes comunitários de saúde, que são regidos pelas normas estabelecidas pela Lei n. 11.350/2006 — e, especialmente, de profissionais médicos



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

pelos consórcios para atender ao desenvolvimento das ações e serviços de saúde que correspondam aos municípios consorciados? e) independentemente da personalidade jurídica que o consórcio público vier a adotar, seu quadro próprio de pessoal será ocupado por empregados públicos, subordinados às normas da Consolidação das Leis do Trabalho e vinculados ao Regime Geral de Previdência Social operado pelo INSS. Consultas n. 838.654 (06/02/2013), 837.685 (12/09/2012), 731.118 (10/12/2008) e 732.243 (01/08/2007); f) os consórcios públicos, sob qualquer regime jurídico, sujeitam-se às normas de finanças e contabilidade pública, à fiscalização pelos tribunais de contas, às regras acerca de contratos administrativos, além das exigências para realização de licitações, concursos públicos e prestação de contas. Consulta n. 731.118 (10/12/2008); 4) As despesas com pessoal, diante da natureza contratual e da origem dos recursos de financiamento, devem integrar o cômputo dos percentuais previstos no inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal? Se positivo, como se daria a partição dessas despesas entre os municípios consorciados? g) com relação ao pagamento dos profissionais do Programa de Saúde da Família (PSF), cada esfera de governo deverá lançar como despesa de pessoal a parcela que lhe incumbir na remuneração do agente, de maneira que o restante, proveniente da transferência intergovernamental utilizada para pagamento ao pessoal contratado, será contabilizado como 'outros serviços de terceiros — pessoa física', a título de transferência recebida, não integrando, dessa forma, as despesas com pessoal, para efeito do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Consultas n. 838.980 (06/02/2013), 838.600 (30/05/2012), 838.571 (01/12/2010), 832.420 (26/05/2010), 700.774 (08/03/2006) e 656.574 (22/05/2002). Ressalva, em sua conclusão a fls. 45-46, que este Tribunal de Contas não possui deliberações nos termos suscitados pelo consulente, porém possui manifestações pertinentes às indagações formuladas. Assim, apresento a manifestação da 9ª CFM a fls. 48-69, que será a fundamentação do meu voto,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

verbis: 2 ANÁLISE DAS QUESTÕES SUSCITADAS PELO CONSULENTE A figura dos consórcios públicos surgiu com o advento da Emenda Constitucional n. 19/98 (art. 24), que trouxe nova redação ao art. 241 da CR/88, ao estabelecer que 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, com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos. Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: 'Art. 241. 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.' Em seguida, foi promulgada a Lei Federal n. 11.107, de 06/04/2005, Lei dos Consórcios Públicos, e baixado o seu regulamento, o Decreto n. 6.017, de 17/01/2007. O consórcio público constitui uma associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (Art. 2º, I, do Decreto Federal n. 6.017/2007). [...] Na referida obra, a sobredita autora observa: 'Se tiver personalidade de direito privado, o consórcio, que se constituirá 'mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil' (art. 6º, inciso II), '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 Trabalhistas — CLT' (art. 6º, §2º)'. As etapas para a criação de um consórcio público são: elaboração de um protocolo de intenções, ratificação desse protocolo por todos os entes federativos envolvidos, elaboração do estatuto do consórcio e aprovação desse estatuto pela assembleia geral. O repasse de recursos financeiros ao consórcio público pelos entes consorciados será efetivado por meio de contrato de rateio celebrado para cada



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

exercício financeiro. Quando a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes federados consorciados, as condições desta prestação deverão estar delineadas em um contrato chamado contrato de programa. A Lei Federal n. 11.107/05 traz o conceito de contrato de programa em seu art. 13, prevendo que deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Além das operações de transferência de recursos financeiros por meio dos contratos de rateio, existe a possibilidade da operação de contratação do Consórcio Público por ente consorciado, conforme preceitua o art. 18 do Decreto Federal n. 6.017/07: [...] Neste caso o município consorciado contrata o consórcio de acordo com a Lei Federal n. 8.666/93, mas tal contrato será celebrado como licitação dispensada [contudo tal contrato será celebrado mediante dispensa de licitação], nos termos em que prevê o art. 2º, §1º, IV [(sic) inciso III)], da Lei de Consórcios. A execução desse contrato é simples: o consórcio executa os serviços ou fornece os bens, expedindo fatura que é paga pelo município consorciado, ou seja, o tratamento contábil ao consórcio é o mesmo que o dos demais fornecedores contratados pelo município. 1) Os municípios podem estabelecer entre si consórcio de saúde que desenvolva ações e serviços de saúde em todos os níveis de complexidade: básica, média e alta, inclusive e especialmente as ações e serviços do Programa de Saúde da Família? A Lei Federal n. 8.080/90, de 19/09/1990, Lei Orgânica da Saúde (LOS), estabelece as regras e as condições para o funcionamento do Sistema Único de Saúde em todo o território nacional, disciplinando a forma de atuação de cada esfera de governo (nacional, regional ou local) bem como a articulação



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

das ações destas esferas entre si e com a iniciativa privada, que atua de forma complementar ao sistema público de saúde. A LOS, ao instituir o Sistema Único de Saúde (SUS), definiu consórcio em seu art. 4º como sendo: 'o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público'. Além de atribuir a execução das ações e serviços de saúde aos órgãos e entidades retro elencados, o ato normativo previu ainda, a participação da iniciativa privada em caráter complementar, estabelecendo, assim, a possibilidade de as ações e serviços de saúde, que constituem o SUS, serem realizadas tanto por personalidades jurídicas de direito público quanto pelas de direito privado nos termos do art. 4º, §2º, da Lei Federal n. 8.080/90. Importa referir que a Lei Orgânica da Saúde (art. 10) foi a primeira norma infraconstitucional brasileira a tratar sobre o tema consórcio público, ao disciplinar que 'os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam' (grifou-se), estimulando a gestão associada de serviços públicos na área da saúde. Segundo o art. 30, VII, da Constituição da República, e o art. 18 da Lei Federal n. 8.080/90, é no município que se devem organizar as ações e serviços de saúde, sendo responsabilidade deste a execução dessas ações e serviços públicos de saúde, com colaboração técnica e financeira da União e do respectivo Estado, cabendo a este promover a descentralização dos serviços para o município (Lei Federal n. 8.080/90, art. 17, I). Como regulamentação dos princípios e diretrizes da Lei Federal n. 8.080/90, foram editadas, entre outras, pelo Ministério da Saúde, as Normas Operacionais Básicas do SUS (NOB), as Normas Operacionais de Assistência à Saúde (Noas) e a Política Nacional de Atenção Básica (Portaria n. 648/GM de 28 de março de 2006). As ações e serviços de saúde do Sistema Único de Saúde são classificados em três níveis de complexidade: atenção básica ou baixa complexidade, mé-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

dia complexidade e alta complexidade. A atenção básica ou a baixa complexidade são os serviços oferecidos pelas unidades básicas de saúde (UBS). De acordo com a Portaria n. 648/2006 do Ministério da Saúde (Política Nacional de Atenção Básica): 'A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. [...] A Atenção Básica considera o sujeito em sua singularidade, na complexidade, na integralidade e na inserção sociocultural e busca a promoção de sua saúde, a prevenção e tratamento de doenças e a redução de danos ou de sofrimentos que possam comprometer suas possibilidades de viver de modo saudável. A Atenção Básica tem a Saúde da Família como estratégia prioritária para sua organização de acordo com os preceitos do Sistema Único de Saúde.' Portanto, a atenção básica é entendida como o primeiro nível da atenção à saúde no SUS (contato preferencial dos usuários), que se orienta por todos os princípios do sistema, inclusive a integralidade, mas emprega tecnologia de baixa densidade. Por tecnologia de baixa densidade, fica subentendido que a atenção básica inclui um rol de procedimentos mais simples e baratos, capazes de atender à maior parte dos problemas comuns de saúde da comunidade, embora sua organização, seu desenvolvimento e sua aplicação possam demandar estudos de alta complexidade teórica e profundo conhecimento empírico da realidade. A Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde (MS) define média e alta complexidade em saúde, em seu site na internet, como segue: 'A média complexidade ambulatorial é composta por ações e serviços que visam atender aos principais problemas e agravos de saúde da população, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos para o apoio diagnóstico e tratamento'. 'Alta Complexidade — Conjunto de procedimentos



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

que, no contexto do SUS, envolve alta tecnologia e alto custo, objetivando propiciar à população acesso a serviços qualificados, integrando-os aos demais níveis de atenção à Saúde (atenção básica e de média complexidade). No atendimento secundário ou de média complexidade, enquadra-se o atendimento de clínicas médicas, pediátricas, consultas ambulatoriais eletivas e de especialidades e, se necessário, é referenciado para atender serviços de alta complexidade. A atenção terciária ou de alta complexidade atende os casos mais graves, incluindo internações, cirurgias, partos de risco, especialidades e assistência em unidade de terapia intensiva (UTI). Nos termos da LOS a descentralização no sistema se dará com ênfase na municipalização (princípios do SUS, inciso IX do Art. 7º). Entre as competências do Ministério da Saúde, consta “promover a descentralização para as Unidades Federadas e para os municípios, dos serviços e das ações de saúde, respectivamente, de abrangência estadual e municipal” (inciso XV do art. 16 da LOS). E entre as competências das secretarias estaduais de saúde, “promover a descentralização para os municípios dos serviços e das ações de saúde” (art. 17, I, da LOS), ou seja, sempre que possível, de acordo com sua abrangência, os serviços de saúde devem ser municipalizados ou estadualizados. Depreende-se que todos os serviços de saúde de caráter local, isto é, que atendam apenas à população do próprio município, devem ser municipalizados, mesmo que envolvam atendimentos de média e alta complexidade. Por outro lado, os serviços de saúde de referência regional ou estadual (que podem ser subentendidos como aqueles de média ou alta complexidade) estão, a princípio, na abrangência da esfera estadual. Entretanto, se pactuado entre todos os municípios de sua área de abrangência e a Secretaria Estadual de Saúde, a gerência e gestão do serviço de referência em média e alta complexidade podem ser repassadas ao município em que se localiza ou a consórcios municipais por meio de gestão associada. Como já explicitado anteriormente, dentro do Sistema Único



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de Saúde, compete aos municípios o custeio da atenção básica de saúde, nos termos da NOB-SUS n. 01-96, da Portaria n. 648/GM-2006 e do art. 30, VII, da Constituição Federal, incluindo suas respectivas urgências, abrangendo o controle de tuberculose, a eliminação da hanseníase, o controle de hipertensão, o controle de diabetes mellitus, as ações de saúde bucal, as ações de saúde da criança e as ações de saúde da mulher, constantes do anexo I da Norma Operacional da Assistência à Saúde (Noas – SUS n. 01/2002). Destarte, dentro das atribuições dos entes federados na saúde pública, todos os municípios são responsáveis pela atenção básica de saúde, que abrange as responsabilidades e ações estratégicas mínimas de atenção básica constantes do anexo I da Noas – SUS n. 02. Cada município é responsável por todo o tipo de atendimento de que necessita seu cidadão e, para tanto, conta com referências de outros municípios em atendimentos de média e alta complexidade dependendo do seu porte estrutural. Mas a atenção básica não é objeto de referência, devendo ser prestada diretamente pelo município aos seus cidadãos. Os arts. 199, §1º, da CR/88, e 4º, §2º, da Lei Federal n. 8.080/90 admitem a complementação privada da saúde pública, de forma que o município contrate um estabelecimento privado para concluir o atendimento de saúde de seus cidadãos, sempre respeitando os ditames legais, que vedam a terceirização total da atividade-fim do Estado à iniciativa privada. É importante considerar que a retrocitada complementação privada para a saúde pública é somente permitida quando utilizada toda a capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, comprovada e justificada a necessidade de complementar sua rede e ainda se houver impossibilidade de ampliação dos serviços públicos, nos termos da Portaria n. 3.277/GM, de 22/12/2006. Essa excepcionalidade não impede a cooperação entre municípios de uma mesma região na forma de consórcio intermunicipal de saúde com vistas a reunir esforços na gestão associativa desses serviços, a fim de superar a deficiência de pessoal e estrutu-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ra física por parte de alguns municípios, podendo, para tanto, transferir serviços específicos, mesmo de atenção básica, até que os referidos entes se organizem e possam assumir integral e diretamente o atendimento da atenção básica no âmbito de cada município. Importa destacar que, tendo por objetivo a gestão associada de serviços públicos, em regime de cooperação, o consórcio não poderá destinar-se à substituição dos municípios na prestação dos serviços básicos de saúde, conforme conceitos anteriormente delineados, sob pena de fragilizar direitos fundamentais do cidadão, uma vez que ao transferir para os consórcios a responsabilidade pela totalidade desses serviços, os municípios dependerão da efetividade das ações do consórcio. A atenção básica à saúde, cuja execução é de competência do gestor local do SUS e inclui o atendimento do Programa de Saúde da Família (PSF), constitui serviço público essencial e atividade-fim do Poder Público. Como se percebe, a utilização do consórcio público para transferência da responsabilidade do município pela prestação de serviços primários de saúde não se enquadra nos objetivos gerais dos consórcios públicos. Tal procedimento estaria mais próximo de um contrato de terceirização de serviço público do que de gestão associada por meio de consórcio, o que é vedado pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica da Saúde. O que se autoriza é a gestão associada e a transferência de serviços públicos de competência dos entes para o consórcio, nelas incluídas a contratação de profissionais para atuação no próprio consórcio, e não a utilização do consórcio para prestação da totalidade dos serviços de atenção básica em substituição dos entes consorciados, o que foge do modelo associativo. Assim, por exemplo, desde que previsto no protocolo de intenções ou no contrato de consórcio (art. 4º c/c art. 12 da Lei Federal n. 11.107/05), a gestão e os serviços de saúde de uma determinada especialidade ou programa de saúde poderão ser prestados por meio do consórcio público de saúde, em regime de descentralização de serviço público e em substituição aos entes con-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

sorciados, sendo possível a transferência de pessoal, encargos e bens indispensáveis à execução do serviço transferido, bem como a contratação de pessoal e bens necessários às atividades consorciadas. Nesse diapasão, os entes consorciados poderão celebrar convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e ao oferecimento de serviços públicos de saúde (art. 2º, §1º, I e III, da Lei Federal n. 11.107/05), desde que tal procedimento não implique transferência do dever dos municípios em promover os serviços essenciais à comunidade local. A esse respeito se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por meio da Resolução de Consulta n. 60/2010, no Processo n. 10.087-0/2010. Sessão de julgamento de 19/08/2010: EMEN-TA: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DO MEIO NORTE MATOGROSSENSE. SAÚDE. CONSÓRCIO. POSSIBILIDADE DE GESTÃO ASSOCIADA E TRANSFERÊN-CIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. VEDAÇÃO À TRANSFERÊN-CIA DA RESPONSABILIDADE PELO ATENDIMENTO DA ATENÇÃO BÁSICA 1) Os entes consorciados poderão cele-brar convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e ao oferecimento de serviços públicos de saúde (Art. 2º, §1º, I e III, da Lei n. 11.107/05), desde que tal procedimento não implique transferência do dever dos muni-cípios de promover os serviços essenciais à comunidade lo-cal, notadamente aqueles erigidos à categoria de direitos fundamentais sociais, consagradores do princípio da digni-dade da pessoa humana. 2) Excepcionalmente, admite-se a transferência de serviços específicos de atenção básica aos consórcios intermunicipais, desde que comprovada a insufi-ciência da rede municipal de saúde para prestação de tais serviços e até que seja regularizada a prestação do serviço pelo município.' Em semelhante sentido, este Tribunal de Con-tas firmou entendimento conforme consta do voto do conse-lheiro relator, acompanhado por unanimidade do Pleno: 'Des-tarte, conclui-se pela possibilidade da celebração de convênio com consórcio intermunicipal de saúde com vistas à promo-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ção e oferecimento de serviços públicos de saúde, em consonância com as exigências fixadas na legislação em vigor. Registra-se, contudo, que é vedado ao município eximir de seus compromissos perante a comunidade local no que se refere aos serviços essenciais, notadamente aqueles erigidos à categoria de direitos fundamentais sociais, consagradores do princípio da dignidade da pessoa humana. Consulta n. 732.243. Relator: conselheiro Eduardo Carone. Sessão do dia 01/08/2007.' 2) As ações e serviços consorciados referidos no quesito anterior, se possível seu desenvolvimento por meio de consórcio, podem ser financiados com os recursos do FUNDO NACIONAL DE SAÚDE que lhes correspondam e são destinados aos municípios? O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Seu objetivo é "contribuir para o fortalecimento da cidadania, mediante a melhoria contínua do financiamento das ações de saúde". Os recursos geridos pelo FNS destinam-se a prover, nos termos do art. 2º da Lei Federal n. 8.142, de 28/12/1990, as despesas do Ministério da Saúde, de seus órgãos e entidades da administração indireta, bem como as despesas de transferência para a cobertura de ações e serviços de saúde a serem executados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. [...] Nas Transferências Fundo a Fundo, os recursos financeiros transferidos deverão ser movimentados em conta bancária específica, aberta pelo Fundo Nacional de Saúde, em nome dos respectivos Fundos de Saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal. O repasse Fundo a Fundo, transferência (regular e automática) de valores, diretamente do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para Estados e Municípios, destina-se ao financiamento dos programas do SUS e abrange recursos para procedimentos de Média e Alta Complexidade, para a Atenção Básica e para ações estratégicas. Como visto anteriormente, a legislação, a exemplo da Lei Federal n. 8.142/90, de 28/12/1990, reforça a possibilidade da formação de consórcios, sendo que esta dispõe sobre a participação da comunidade na ges-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, ao prever, também, a possibilidade de os municípios estabelecerem consórcios, remanejando, entre si, parcelas de recursos (art. 3º, §3º). Verificando as disposições legais sobre o SUS, pode-se concluir que os consórcios intermunicipais de saúde integram as ações e serviços de saúde, estando incluídas aquelas voltadas à atenção básica na forma de gestão associada. Cumpre ressaltar que o pagamento das despesas realizadas pelo Município nas ações e serviços de saúde com recursos do FNS deve ser efetivado em contrapartida da conta específica do Fundo Municipal de Saúde. Os recursos que lhes são destinados pelo Fundo Nacional de Saúde são repassados para os fundos municipais de saúde, sem nenhuma mudança, cabendo ao Município repassar ao consórcio as cotas acordadas. Neste sentido este Tribunal de Contas expressou entendimento exarado por consulta conforme excerto: 'A criação pelos municípios do Fundo Municipal de Saúde e do Conselho Municipal de Saúde é condição sine qua non para ocorrência de recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS). Sobre essa transferência, o art. 4º da Lei n. 8.142/90 disciplina que tais recursos destinam-se a "investimentos na rede de serviços, a cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e às demais ações de saúde"'. 'Conclui-se que, mesmo criando as associações intermunicipais, os recursos do FNS serão inicial e obrigatoriamente entregues ao Fundo Municipal de Saúde do Município, que é obrigatoriamente gerido pela Secretaria Municipal de Saúde e sujeito às deliberações de um Conselho Municipal de Saúde. Assim sendo, tais recursos serão aplicados em estrita conformidade com um "Plano de Saúde" elaborado por este Conselho, vinculado ao orçamento anual aprovado, vedada sua destinação à remuneração de pessoal, como já decidiu este Tribunal e o Tribunal de Contas da União. CONSULTA N. 13.296 — Relator CONSELHEIRO FUED DIB – SESSÃO DO DIA 21/08/1996'. 3) É possível a contratação de pessoal, excetuados os agen-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tes comunitários de saúde que são regidos pelas normas estabelecidas pela Lei n. 11.350/2006 e, especialmente, de profissionais médicos pelos consórcios para atender ao desenvolvimento das ações e serviços de saúde que correspondam aos municípios consorciados? A Lei Federal n. 11.107/05 (art. 6º) faz expressa previsão de que os consórcios criados como pessoa jurídica de direito privado devem submeter-se às normas de direito público, quanto às seguintes situações: realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, esta última devendo obedecer ao regime celetista. O pessoal do consórcio público sempre será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, no quadro próprio do consórcio haverá apenas empregos públicos, sejam em comissão (providos mediante nomeação do presidente do consórcio), sejam por provimento efetivo (providos mediante concurso). Nesse ponto, é importante dizer que os empregos públicos e sua remuneração, bem como os critérios para a revisão dessa remuneração, devem estar previstos no protocolo de intenções, que será ratificado por lei de cada um dos entes que pretende se consorciar. Por outro lado, os entes consorciados, ou entes conveniados ao consórcio, podem ceder servidores, o que é muito comum nos consórcios que prestam serviços de saúde. A cessão também é a solução quando certas funções do consórcio envolverem prerrogativas administrativas (por exemplo, o poder de polícia somente pode ser exercido por servidores com vínculo administrativo conhecido como vínculo “estatutário”). Ressalta-se, como de conhecimento do consulente, o caráter excepcional da contratação dos agentes comunitários de saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE) em que este Tribunal de Contas expressou o seguinte entendimento: ‘Por oportuno, convém assentar que, nos casos de atividades desenvolvidas pelos agentes comunitários de saúde (ACS) e pelos agentes de combate às endemias (ACE), a perquirição da natureza jurídica da relação laboral firmada com tais profissionais está jungida ao dis-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

posto no art. 198 da Constituição da República de 1988, consoante redação conferida pela Emenda Constitucional n. 51, de 14 de fevereiro de 2006 [...] A matéria constitucional em epígrafe foi regulamentada pela Lei Federal n. 11.350, de 05/10/2006, resultado da conversão da Medida Provisória n. 297/2006, que, entre outros aspectos, estabelece, em seu art. 8º, que os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias admitidos pelos gestores locais do Sistema Único de Saúde (SUS) e pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), na forma do disposto no §4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa. Nesta última hipótese, competirá ao gestor local do SUS, responsável pela contratação dos referidos profissionais, dispor sobre a criação dos cargos ou empregos públicos e demais aspectos inerentes à atividade, observadas as especificidades locais. Do exposto, constatou-se pela norma em comento que a contratação dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias deve revestir-se da natureza de vínculo estatutário, na hipótese de existência de cargos públicos ou de contrato trabalhista, no caso de criação de empregos públicos, o que demonstra que tais relações laborais devem ficar sob a responsabilidade dos entes públicos, vedada a transferência de tal encargo para terceiros. Nesse sentido, a própria Lei n. 11.350/06 veda, consoante fixado no art. 16, a contratação temporária bem como a terceirização de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável. Portanto, em se tratando de funções atribuídas aos ACS e aos ACE, sendo expressamente vedada a contratação desses agentes por intermédio de terceiros, há óbice legal para a celebração de termo de parceria com as Oscips. Consulta n. 732.243. Relator: conselheiro Eduardo Carone. Sessão do dia 01/08/2007. Tendo o consórcio de saúde como



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

objetivo geral a gestão associada de serviços públicos, este não pode ser utilizado em atendimento de interesses específicos. O art. 3º do Decreto Federal n. 6.017/2007 elenca os objetivos de interesses comuns, entre eles: o compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos, a realização de procedimento comum de licitação e de admissão de pessoal, e a gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum. Havendo previsão no protocolo de intenções ou no contrato de consórcio (art. 4º c/c art. 12 da Lei Federal n. 11.107/05), a gestão e os serviços de saúde de uma determinada especialidade ou programa de saúde poderão ser prestados por meio do consórcio público de saúde, em regime de descentralização de serviço público e em substituição aos entes consorciados, que poderão transferir para o respectivo consórcio o pessoal, os encargos e os bens indispensáveis à execução do serviço, assim como o consórcio poderá contratar o pessoal e os bens necessários às atividades consorciadas. Cumpre ressaltar que o consórcio não poderá firmar convênio específico com os entes consorciados para contratação, por exemplo, dos profissionais médicos para atuar exclusivamente na rede de saúde do município interessado. Neste caso a responsabilidade a ser transferida ao consórcio refere-se à contratação de médicos para atuar na rede pública de saúde do município conveniente, para prestação dos serviços públicos primários de atenção básica em saúde, os quais devem ser assumidos integralmente pelos municípios, conforme previsto na Portaria GM n. 399/2006 do Ministério da Saúde, que elenca as responsabilidades dos municípios. Diante do exposto, depreende-se pela possibilidade da contratação de pessoal, inclusive profissionais médicos, por parte dos consórcios, desde que seja para o atendimento aos interesses comuns dos entes consorciados e não para atender exclusivamente na rede de saúde de município conveniado, procedimento este que vai de encontro ao modelo associativo dos consórcios públicos, conforme inteligência do art. 241 da Constituição Federal e da



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Lei Federal n. 11.107/05, e configura a transferência indevida da responsabilidade do município pela contratação de profissionais e pela prestação dos serviços públicos primários de saúde. 4) As despesas com pessoal, diante da natureza contratual e da origem dos recursos de financiamento, devem integrar o cômputo dos percentuais previstos no inciso III, do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal? Se positivo, como se daria a partição dessas despesas entre os municípios consorciados? A Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000, veio estabelecer definições e limites para as despesas de pessoal dos entes da Federação [...] Nesse passo, o consórcio público, independentemente de sua natureza jurídica, fica obrigado, por imposição da Lei Complementar n. 101/2000, a fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas de cada ente consorciado, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser compatibilizadas nas respectivas contas, na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos. Assim, ao aproveitar toda a manifestação técnica até o momento, acrescento que a contabilidade dos consórcios públicos, além das normas de direito financeiro ordinárias da Administração Pública, é também regida pelo disposto na Portaria n. 72, de 01/02/2012, que estabeleceu normas gerais de consolidação das contas e regras de gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal, as quais os consórcios públicos e os entes consorciados deverão seguir, quando se tratar de recursos definidos em contrato de rateio. Em seguida, pela pertinência da matéria dou continuidade à citação da manifestação técnica, verbis: [...] Para esse mister, a Secretaria do Tesouro Nacional trouxe a seguinte orientação para o preenchimento do Demonstrativo da Despesa com Pessoal Executada em Consórcio Público: 'A elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal pelos entes da Federação que participam de consórcios públicos incluirá a execução orçamen-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio. Os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade, o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo. Caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações para a consolidação no demonstrativo, todo o valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com pessoal nos termos do caput do art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, será considerado despesa bruta com pessoal ativo.' Já para os demais Demonstrativos, segundo o §4º do artigo em comento, serão consideradas como despesas executadas as transferências a consórcios públicos, realizadas na modalidade de aplicação "71 – Transferências a Consórcios Públicos (Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei n. 11.107/2005, objetivando a execução dos programas e ações dos respectivos entes consorciados).” Com o objetivo de garantir o atendimento dos dispositivos da LRF, o art. 12 dessa portaria veio a definir o prazo de até 15 dias após o encerramento do período de referência para que os consórcios públicos enviem as informações aos entes consorciados elaborarem os demonstrativos citados no art. 11, exigência legal que já era prevista no §4º do art. 8º da Lei Federal n. 11.107/05 (Lei dos Consórcios Públicos). Os incisos I e II do §1º da Portaria n. 72/2012 regulamentam os procedimentos a serem adotados pelos entes consorciados no caso do não recebimento das informações, estabelecendo que, caso as informações não sejam enviadas no prazo de publicação, o ente consorciado deverá considerar como despesa bruta com pessoal, na elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal (do RGF), todo o valor transferido ao consórcio público para pagamento dessa despesa, e não deverá considerar, para fins de elaboração dos demonstrativos da saúde e da educação (do RREO), nenhum valor transferido



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

ao consórcio público para pagamento de despesa com essas funções. A celebração de convênio específico entre o consórcio e seus municípios para contratação de profissionais médicos para prestar serviços especializados nas redes públicas municipais não pode servir de burla aos limites de despesa com pessoal fixados na LRF, uma vez que o consórcio tem o dever de informar, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas como despesas de pessoal de cada ente da Federação (art. 8º, §4º, da Lei Federal n. 11.107/2005). [...] Diante do exposto, infere-se que as despesas com pessoal, realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de saúde de interesse comum, devem ser computadas no total dos gastos com pessoal dos entes consorciados em atendimento ao disposto no art. 18-20 da LRF, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio. 3 CONCLUSÃO Após análise dos questionamentos suscitados pelo consulente, bem como as conclusões a que chegou a análise técnica e, ainda, mediante as minhas colocações, senhor presidente, entendo que o consulente deva ser respondido nos seguintes termos: 1) Pela possibilidade dos entes consorciados poderem celebrar convênios e contratos com o respectivo consórcio com vistas à promoção e ao oferecimento de serviços públicos de saúde nos níveis de baixa, média e alta complexidade; na baixa complexidade (atenção básica de saúde) deve o gestor municipal entender que tal procedimento é permitido quando utilizada toda a capacidade instalada dos serviços, comprovada e justificada a necessidade de complementar sua rede e, ainda, se houver a necessidade de sua ampliação, desde que não implique na transferência do dever dos municípios em promover os serviços essenciais à comunidade local; 2) Pelo repasse de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os consórcios públicos para a cobertura de despesas realizadas em ações e serviços de saúde dentro dos programas do Sistema Único



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de Saúde, recursos estes que chegam ao município via Fundo Municipal de Saúde; Acrescento que o repasse de recursos do Fundo Municipal de Saúde pelo município consorciado não pode jamais ser integral, pois é vedada a transferência da prestação de serviços de saúde em sua totalidade ao consórcio intermunicipal de saúde. Determinadas atividades relacionadas ao setor, quando não puderem ser desenvolvidas unicamente por um município, podem ser compartilhadas por meio do consórcio, sobretudo as atividades de média e de alta complexidade, conforme expressamente previstas no contrato de programa firmado entre os municípios consorciados. As de baixa complexidade, conforme ficou assinalado, devem, em princípio, ser executadas diretamente pelo ente municipal. 3) *Pela possibilidade da contratação de pessoal, inclusive de profissionais médicos, por parte dos consórcios, desde que sejam para o atendimento aos interesses comuns dos entes consorciados e não para atender exclusivamente na rede de saúde de município conveniado, procedimento esse que vai de encontro ao modelo associativo dos consórcios públicos, conforme inteligência do art. 241 da Constituição Federal e da Lei Federal n. 11.107/05, e configura a transferência indevida da responsabilidade do município pela contratação de profissionais e pela prestação dos serviços públicos primários de saúde;* Saliento que a contratação de profissionais médicos, pelo consórcio, necessita ser precedida de concurso público, na forma do inciso II do art. 37 da Constituição da República, independentemente de serem os consórcios pessoas jurídicas de direito privado, criadas antes da Lei n. 11.107/2005. Cabe registrar que, no tocante à contratação na forma do inciso IX do art. 37 da CR — hipótese de exceção à regra geral do concurso público, por ser temporária e para atender à situação de excepcional interesse público —, esta deve ser precedida de processo seletivo, na forma dos respectivos editais. Trata-se de respeitar os princípios ínsitos à administração pública, notadamente os da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, para dar efe-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tividade ao princípio da ampla acessibilidade também às funções públicas de caráter temporário. 4) *Que as despesas com pessoal, realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de saúde de interesse comum, devem ser computadas no total dos gastos com pessoal dos entes consorciados em atendimento ao disposto nos arts. 18-20 da LRF, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio.* Ressalto que, na ocorrência de cessão de servidores efetivos dos municípios consorciados para o consórcio, deverão ser observados todos os requisitos necessários à legalidade do respectivo ato de cessão, conforme relacionados no parecer desta Corte, em resposta à Consulta n. 657.438. Destaco a necessidade de ato administrativo específico que, como tal, está sujeito a todos os seus requisitos de validade, isto é, competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Para sua instrumentalização e requisição, faz-se necessária a celebração de convênio de cooperação, no qual esteja prevista a responsabilidade pelo pagamento da remuneração, observado o cômputo dessa despesa nos gastos com pessoal.

10.3 Despesas executadas por consórcio público na área de saúde e cômputo para alcance do mínimo constitucional

Como a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196, CF), a Constituição Federal estabeleceu percentuais mínimos de recursos que devem ser investidos pelos Entes federativos nessa área.

Nesse sentido, o art. 198, §2º estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos. No caso da União, o inc. I do §2º do art. 198 previu a aplicação de no mínimo 15% (quinze por cento).

Esse artigo constitucional foi regulamentado pela Lei Complementar



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

141/2012, a qual estabeleceu que os seguintes percentuais mínimos para os demais Entes:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **12% (doze por cento)** da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a **alínea “a” do inciso I** e o **inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal**, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **15% (quinze por cento)** da arrecadação dos impostos a que se refere o **art. 156** e dos recursos de que tratam o **art. 158** e a **alínea “b” do inciso I do caput** e o **§3º do art. 159, todos da Constituição Federal**.

Art. 8º O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **12% (doze por cento)** do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

Desse modo, com vistas à apuração do percentual mínimo de 15% (quinze por cento) aplicado no emprego de ações e serviços de saúde, o TCE/MG indicou ser possível que o Município consorciado compute as despesas efetuadas por consórcio público intermunicipal de saúde decorrentes de contrato de rateio assinado entre o Município e o consórcio.



ENTENDA MELHOR

O contrato de rateio é o instrumento pelo qual os Entes consorciados transferem recursos próprios ao consórcio. Ele 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 cus-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

teados por tarifas ou outros preços públicos. Para mais informações, ver art. 8º e seguintes da Lei 11.107/2005 e art. 13 e seguintes do Decreto 6.017/2007.

Confira a decisão do TCE/MG:

TCE/MG – Processo 843481 – (Consulta) – Origem Prefeitura Municipal de Caratinga – Rel. Cons. Sebastião Helvecio – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 30/04/2013.

EMENTA: CONSULTA – MUNICÍPIO – RECURSOS DO FUNDO DE SAÚDE – AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ART. 3º DA LC 141/2012) – DESPESAS EXECUTADAS POR CONSÓRCIO PÚBLICO – CÔMPUTO NO MÍNIMO CONSTITUCIONAL – POSSIBILIDADE – OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO PARA CONTABILIZAÇÃO E DO LIMITE DO CONTRATO DE RATEIO – ATENDIMENTO AOS PLANOS DE SAÚDE DO ENTE CONSORCIADO E DAS DIRETRIZES DE ACESSO UNIVERSAL, IGUALITÁRIO E GRATUITO – PRECEDENTES. 1) É possível o cômputo, na apuração do mínimo de aplicação em saúde, daquelas despesas efetivamente realizadas com os serviços públicos de saúde – discriminadas no art. 3º da Lei Complementar n. 141/2012 e da Instrução Normativa TC n. 19/08, com redação alterada pela Instrução Normativa TC n. 08/2011 – na aplicação do percentual mínimo de 15% (quinze por cento) destinado aos Municípios, desde que respeitada a classificação disposta na Portaria Conjunta STN/SOF n. 1, de 20 de junho de 2011, c/c a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001, e atendidas as diretrizes do acesso universal, igualitário e gratuito, em conformidade com os planos de saúde de cada ente, financiados com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. 2) Precedentes: Consultas n. 703182, de 22/11/2006; 732243, de 01/08/2007; 809494, de 24/02/2010; e 809069, de 16/06/2010.

RELATÓRIO



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Trata-se de consulta formulada por João Bosco Pessine Gonçalves, Prefeito de Caratinga, protocolizada neste Tribunal em 07/04/2011, sob o número 0578784, na qual indaga: *As despesas consolidadas no balanço do município em unidade orçamentária específica do consórcio público intermunicipal decorrentes de contrato de rateio assinado entre Prefeitura e este consórcio público para atividades de saúde, podem ser computadas na aplicação municipal de 15% (quinze por cento) nas ações e serviços de saúde do município, conforme determina o art. 5º, §1º da IN TCE/MG 19/2008?* Nos termos do art. 213, I da Resolução n. 12/2008, com redação dada pela Resolução n. 01/2011, a Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula emitiu o relatório de fl. 05/09. Registro que o tema abordado nesta consulta – consórcios intermunicipais de saúde – já foi objeto de deliberação por esta Corte de Contas nos autos das Consultas n. 703182, de 22/11/2006, 732243, de 01/08/2007, 809494, de 24/02/2010, e 809069, de 16/06/2010. É o relatório.

VOTO

[...] O consulente questiona se é possível, em tese, computar despesas efetuadas por consórcio público intermunicipal de saúde, decorrentes de contrato de rateio assinado entre a Prefeitura de Caratinga e o consórcio, na apuração do percentual mínimo de 15% (quinze por cento) nas ações e serviços de saúde do Município. A Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012 – que “regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde” – define nos primeiros artigos o que são gastos com saúde e esclarece também quais as ações e serviços que podem e não podem ser financiados com os recursos da saúde e quais os depósitos nos fundos de saúde. O art. 3º disciplina o que pode ser considerado como despesas com ações e serviços públicos de saúde para o cômputo da aplicação dos recursos mínimos ali estabelecidos. O art. 4º define o que não po-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

de ser considerado no cômputo da aplicação mínima com ações e serviços públicos de saúde e deve ser combinado com o §4º do art. 24 da mesma lei, que também indica outras despesas que não podem ser consideradas para esse mesmo fim, quais sejam, “despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita...” de Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse ponto, destaca-se que a Instrução Normativa desta Corte de Contas n. 08/20112 – em vigor desde 1º de janeiro de 2012 – alterou o art. 3º da Instrução Normativa n. 19/08, reproduzindo, *ipsis litteris*, o art. 3º e o §1º do art. 4º da Lei Complementar n. 141/12. Uma vez assentadas as bases constitucionais e legais para a participação nas ações e serviços de saúde, resta esclarecer ao consulente que não são todas as despesas efetuadas com o repasse de recurso aos entes consorciados, mediante contrato de rateio, que deverão ser computadas nos 15% (quinze por cento) exigidos pelo inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado à Carta Federal por força da Emenda n. 29/00, mas tão somente aquelas despesas elencadas no art. 3º da Lei Complementar n. 141/2012, relacionadas efetivamente com ações e serviços públicos de saúde. Visando assegurar a observância do percentual mínimo de 15% das receitas dos Municípios, essa Corte de Contas, por meio da Instrução Normativa n. 19/2008, previu, no seu art. 10, inciso III, que os Municípios devem disponibilizar, mensalmente, a este Tribunal as notas de empenho e os respectivos comprovantes, referentes às despesas com as ações e serviços públicos de saúde, incluídos os termos de convênios (inciso III), acompanhados das correspondentes prestações de contas e dos comprovantes legais a eles atinentes. No que é pertinente à consolidação das contas referentes às despesas com ações e serviços públicos de saúde, o art. 33 da LC n. 141/2012 engloba as ações das administrações direta (Ministério, Secretarias, etc.) e indireta (autarquia, fundações,



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

empresa pública, etc.) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Quanto aos registros contábeis dos consórcios públicos, com a edição da Lei Federal n. 11.107/05, obedecerão obrigatoriamente às normas gerais de Direito Financeiro, estabelecidas na Lei Federal n. 4.320/64, aplicáveis às entidades públicas. Os registros da execução da receita e da despesa de consórcio público serão efetuados de acordo com a classificação constante da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001, atualizada em 23 de dezembro de 2011, alterada pela Portaria Conjunta n. 01, de 13 de julho de 2012, e com as demais normas aplicadas aos entes da Federação. Desse modo, o consórcio deverá elaborar orçamento próprio, devendo a classificação da sua receita e da sua despesa pública manter correspondência com a dos entes consorciados. Quanto à discriminação da despesa, por natureza, a Portaria n. 72, de 01 de fevereiro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional – que regulamenta a consolidação das contas e de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal, pelos consórcios públicos e pelos respectivos entes consorciados, dos recursos oriundos do contrato de rateio – determina, no §1º do art. 5º, que a lei orçamentária anual e os créditos adicionais do ente da Federação consorciado deverão discriminar as transferências a consórcio público, quanto à natureza, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, conforme definido na Portaria STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001. Em termos de contabilização e consolidação das contas, destaca-se, também, a Portaria Interministerial STN n. 860, de 12 de dezembro de 2005, que, ao tratar especificamente de procedimentos contábeis dos consórcios públicos e administrativos, determina que os entes consorciados serão obrigados a incorporar em suas demonstrações financeiras as despesas realizadas através do consórcio, conforme contrato de rateio firmado previamente. A consolidação das contas atende, em especial, ao princípio



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

orçamentário da universalidade, às normas gerais da contabilidade, bem como ao disposto no art. 50 da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), que trata das normas a serem observadas na escrituração das contas públicas. No caso do contrato de rateio, o caput do art. 2º e parágrafo único, da citada Portaria, estabelece que os valores correspondentes aos direitos e às obrigações constantes no Ativo e Passivo do balanço patrimonial do consórcio deverão ser registrados também no balanço patrimonial dos entes consorciados, de acordo com sua participação e responsabilidade na formação desses direitos e obrigações. Isso deverá ocorrer mediante registro da execução orçamentária correspondente ao ente consorciado, de forma que esses direitos e obrigações fiquem divididos, proporcionalmente, entre cada integrante. Para a correta classificação orçamentária da entrega de recursos a consórcios públicos, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), Parte I, Procedimentos Contábeis Orçamentários, válido para 2013 (p. 117/118), prevê a necessidade de identificar, inicialmente, se a movimentação de recursos se refere a contrato de rateio por participação em consórcio público ou não, da seguinte forma: “*Sendo relativos a contrato de rateio, há de ser observado se o recurso guarda relação com os limites mínimos de saúde, conforme definições da Lei Complementar n. 141/2012, separando-se, nesse caso, aqueles relacionados aos restos a pagar cancelados (modalidade de aplicação 73) dos recursos relacionados à complementação de aplicações mínimas em saúde referentes ao exercício anterior (modalidade de aplicação 74). Os demais aportes relativos a contrato de rateio serão classificados na modalidade de aplicação 71. Ressalta-se que todas essas modalidades de aportes de recursos são associadas ao elemento de despesa 70 (Rateio pela participação em Consórcio Público). Não havendo relação com o contrato de rateio, há de se observar se a situação corresponde a uma transferência conforme disposições dos arts. 24 e 25 da Lei Complementar n. 141/2012, separando-se,*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

nesse caso, as transferências decorrentes da cobertura de restos a pagar cancelados (modalidade de aplicação 75) daquelas decorrentes da complementação de aplicações mínimas em saúde referentes ao exercício anterior (modalidade de aplicação 76). Os demais aportes são classificados na modalidade de aplicação 70. Essas três modalidades são associadas a elementos de contribuições (41) ou auxílios (42). Ainda nos casos em que não haja relação com o contrato de rateio, há de se observar se há ou não delegação ou descentralização orçamentária. Havendo, a classificação será composta pela modalidade de aplicação 72 (Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos), conjugada com um elemento de despesa específico que represente gasto efetivo (30, 39, 51 etc.)." Desse modo, e em conformidade com o que dispõe o art. 8º da Lei Federal n. 11.107/05 anteriormente citada, o Município, ao entregar recursos para programas e elementos de despesa determinados, condiciona o consórcio a prestar contas aos consorciados que transfiram os recursos, de forma que as despesas geradas sejam consolidadas nas contas destes entes consorciados. Devidamente fundamentado, passo, portanto, à conclusão.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, respondo, em tese, à indagação proposta para concluir, nas condições transcritas na fundamentação, pela possibilidade de se computarem, na apuração do mínimo de aplicação em saúde, aquelas despesas efetivamente realizadas com os serviços públicos de saúde – discriminadas no art. 3º da Lei Complementar n. 141/2012 e da Instrução Normativa n. 19/08, com redação alterada pela Instrução Normativa n. 08/2011 – na aplicação do percentual mínimo de 15% (quinze por cento) destinado aos Municípios, desde que respeitada a classificação disposta na Portaria Conjunta STN/SOF n. 1, de 20 de junho 2011, c/c a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001, e atendidas as diretrizes do acesso universal, igualitário e gratuito, em conformidade com



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

os planos de saúde de cada ente, financiados com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

10.4 Credenciamento de prestadores de serviços de saúde

Por meio de consulta, sem adesão a caso concreto, o TCE/PR se manifestou no sentido de que o credenciamento é uma modalidade excepcional de contratação complementar de profissionais para a prestação de serviços de saúde e que o consórcio deve observar os requisitos fixados na Resolução 5351/04 desta Corte e, por óbvio, as regras estipuladas no edital de Chamamento Público, sendo vedada exclusão de qualquer interessado que preencha os requisitos ali apresentados, em respeito aos princípios da isonomia e da imparcialidade.

Ressaltou, ainda, que os procedimentos/consultas sejam realizados nas unidades particulares de cada profissional, cuja remuneração será baseada no quantitativo de procedimentos/serviços realizados e nos valores fixados na tabela de valores do consórcio.



**ENTENDA
MELHOR**

No que se refere ao instituto do CREDENCIAMENTO, significa dizer que a administração pública exara um edital de Chamamento Público para que todos os interessados em condições de prestar os serviços se credenciem, apresentando a documentação indicada no edital. Todos os credenciados, uma vez habilitados, firmam contrato com a administração pública com fulcro na inexigibilidade de licitação, posto que, nesse caso, a inviabilidade de competição reside no fato de que todos os prestadores de serviços aptos atenderam ao chamado da administração e possuem condições de executar o serviço nos moldes aventados. Sobre o assunto, pertinente os estudos de Joel Menezes Niebuhr:



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Outra hipótese de inexigibilidade de licitação pública, que é cada vez mais frequente, relaciona-se ao denominado credenciamento, porquanto todos os interessados em contratar com a Administração Pública são efetivamente contratados, sem que haja relação de exclusão. Como todos os interessados são contratados, não há que se competir por nada, forçando-se reconhecer, por dedução, a inviabilidade de competição e a inexigibilidade de licitação pública (NIEBUHR, 2003, p. 210).

O Tribunal de Contas da União já reconheceu como regular o credenciamento vinculado à inexigibilidade, a saber:

Admissão do credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação. [...] Para o relator, a solicitação formulada ao Tribunal não atendia aos requisitos de admissibilidade para ser conhecida como “consulta”. Não obstante, considerou pertinente, ante a relevância da matéria, fossem prestadas ao interessado, excepcionalmente, sem caráter de prejulgamento de tese, as seguintes informações: [...] 3ª) embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão; [...] e 5ª) “é possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei n.º 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços”. TCU – Acórdão n.º 351/2010-Plenário, TC-029.112/2009-9, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 03.03.2010.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

Confira a decisão do TCE/PR sobre o assunto.

TCE/PR – Acórdão 1467/2016 – Processo 1124148/2014 (Consulta) – Origem Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União Da Vitória – Rel. Cons. Durval Mattos do Amaral – Órgão Julg. Segunda Câmara – Publicação: 15/04/2016 (Boletim 1340).

EMENTA. Consulta. Consórcio Intermunicipal de Saúde. Credenciamento de prestadores de serviços de saúde. Pagamento de FGTS a servidores comissionados. Controle Interno. Conhecimento e resposta.

RELATÓRIO

Encerram os presentes autos Consulta formulada pela Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União da Vitória – CISVALI, Sra. Marisa de Fátima Ilkiu de Souza. A consulente indaga se: [...] 1. *É ilícito o credenciamento de prestadores de serviços de saúde (pessoas físicas e jurídicas) para atendimento dos usuários do CISVALI, em seus próprios consultórios ou clínicas, sem a necessidade de cumprimento de jornada de trabalho e cuja remuneração se faz pelos serviços/procedimentos efetivamente realizados de acordo com Tabela de Valores devidamente publicada e vinculada ao Chamamento Público correspondente?* [...] Após pesquisa acerca da jurisprudência, a DJB noticia, mediante a Informação n.º 1/15 (peça 7), que esta Corte já se pronunciou sobre o credenciamento de profissionais da área de saúde nos protocolos n.º 434004/02 (Resolução n.º 7015/2003), 127911/03 (Resolução n.º 5351/2004), 423550/05 (Acórdão n.º 680/2006) e 408048/08 (Acórdão n.º 1633/2008) [...] Por meio da Resolução n.º 5351/04 (protocolo n.º 127911/03), assentou-se na Casa o entendimento pela possibilidade de contratação, através de credenciamento, de prestadores de serviços médicos e unidades de saúde, por Consórcio que seja o administrador local do SUS, desde que observadas as normas do SUS e a Lei de Licitações, não podendo ser tratado



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

como regra, mas apenas de forma suplementar, após realização de concurso público. Assim constou da decisão: *I – O credenciamento, desde que observadas as normas legais do SUS, bem como, da própria Lei de Licitações, é procedimento que atende aos princípios legais. II – Sendo o Consórcio o administrador local do SUS, cabe a ele todas as atribuições conferidas pela Constituição, podendo credenciar médicos e unidades de saúde, tal qual os Municípios, independentemente de licitação, nos moldes do SUS. III – A dificuldade da administração em prestar um serviço de saúde não pode servir de motivo para a transgressão de dispositivos constitucionais. IV – A aplicação da lei de licitações é acessória, pois o mais pertinente seria tratar do concurso público para a investidura de cargos públicos. V – O Credenciamento não pode ser tratado como regra, mas ser adotado em caráter suplementar, após a realização de concurso público. [...]* A Diretoria de Contas Municipais manifestou-se nos autos, mediante a Instrução n.º 1408/15 (peça 11), abordando as questões abrangidas em seu âmbito de atuação: a possibilidade de credenciamento e a possibilidade de servidor comissionado ocupar o cargo de controlador interno. A possibilidade de adoção do sistema de credenciamento para contratação de serviços da área de saúde foi analisada pela DCM à luz da legislação pertinente, aplicável aos Consórcios diante de sua natureza jurídica e considerando, ainda, a normativa constitucional, a Lei n.º 8.080/90 (Lei do SUS) e as Portarias do Ministério da Saúde que estabelecem as atribuições dos municípios no tocante à organização, execução e gerenciamento dos serviços e ações de atenção básica. Conforme destaca o órgão instrutivo, o art. 109 da Lei n.º 8.080/90 prevê a formação de consórcios pelos municípios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam, ou seja, os que dizem respeito à atenção básica, conforme Portarias do Ministério de Saúde, não podendo, contudo, substituir os próprios municípios integrantes do consórcio no atendimento à população, diante do disposto no art. 30, VII10, da Consti-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

tuição Federal, mas apenas atuar de forma complementar, e devendo, preferencialmente, admitir pessoal através de concurso público, diante de sua sujeição ao regime jurídico de direito público. [...] Estando em consonância com a resposta à Consulta protocolada sob n.º 127911/03, consubstanciada na Resolução n.º 5351/04, a DCM sugere a resposta ao primeiro quesito nos seguintes termos: *1. É lícito o credenciamento de profissionais da saúde por consórcios intermunicipais de saúde, em caráter suplementar aos concursos públicos.* [...] O Ministério Público junto a esta Corte manifestou-se por meio do Parecer n.º 817/16 (peça 14), concordando com o parecer jurídico acostado à Consulta e com a Instrução e o Parecer das unidades técnicas deste Tribunal. É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. A consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/200513. Os questionamentos envolvem matéria de competência deste Tribunal de Contas, tendo sido atendidos os requisitos previstos nos incisos I a IV, do art. 38, da Lei Complementar n.º 113/2005. [...] O primeiro quesito, conforme apontado pelas unidades técnicas que instruíram o feito e pelo Parquet, já foi enfrentado por esta Corte de Contas na Consulta protocolada sob n.º 127911/03, do Consórcio Intermunicipal de Paranavaí, que resultou na Resolução n.º 5351/04, proferida em consonância com a legislação pertinente. A respeito do instituto do credenciamento, tem-se que se trata da possibilidade de contratação com a Administração Pública, ofertada a todas as pessoas que satisfaçam os requisitos exigidos, sendo inexigível a licitação diante da falta de disputa entre os candidatos. O procedimento, contudo, deve ser adotado apenas excepcionalmente, e não como regra, diante da previsão contida no art. 37, II, da Constituição Federal, devendo ser realizado concurso público de provas ou de provas e títulos para a admissão de servidores efetivos para o desempenho



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

das funções públicas. A observância aos princípios da isonomia e da impessoalidade, que devem nortear a Administração Pública e a conduta de seus agentes, impõe que os requisitos para o credenciamento sejam objetivos, o preço adotado por procedimento seja fixado com base na Tabela do SUS ou em Tabela de Valores própria, e uma vez satisfeitas as condições, devem ser credenciados todos os interessados, sem exclusões. A decisão desta Casa sobre o tema – Resolução n.º 5351/04 – entende legal o credenciamento, desde que em caráter suplementar e respeitadas as normas do SUS e a Lei de Licitações, podendo ser adotado após a realização de concurso público. O Tribunal de Contas da União – TCU, favorável à contratação de serviços de saúde por inexigibilidade de licitação pelo critério do credenciamento, indica alguns critérios básicos a sua utilização¹⁴, conforme destacado pelo jurista Ronny Charles, em sua obra *Licitações Públicas* Lei n.º 8.666/9315: *a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; b) a garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; e c) a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.* Nesse sentido também se manifestou o Ministério Público de Contas, acrescentando a necessidade de o Administrador apresentar justificativa expressa para a necessidade da contratação extraordinária, apontando as razões pelas quais os referidos serviços não podem ser prestados de maneira direta pelos servidores públicos vinculados ao sistema público de saúde. Com base no acima exposto, proponho a resposta ao primeiro item da Consulta nos seguintes termos: *1) É ilícito o credenciamento de prestadores de serviços de saúde (pessoas físicas e jurídicas) para atendimento dos usuários de Consórcio Intermunicipal, em seus próprios*



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais
sobre Consórcios
Públicos

3

Controle
Interno

4

Contratação
de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e
Contratos

7

Finalidade
do Consórcio

8

Gestão Contábil
e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades
dos Consórcios na
Área de Saúde



Referências



Verso

consultórios ou clínicas, sem a necessidade de cumprimento de jornada de trabalho e cuja remuneração se faz pelos serviços/procedimentos efetivamente realizados de acordo com Tabela de Valores devidamente publicada e vinculada ao Chamamento Público correspondente, de forma complementar e devidamente justificada, desde que observados os requisitos fixados na Resolução nº 5351/04 desta Corte, sendo vedadas exclusões de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no Chamamento. [...]

DECISÃO

Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em: I. Conhecer da presente Consulta, formulada pela Sra. Marisa de Fátima Ilkiu de Souza, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu de União da Vitória – CISVALI, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos; II. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno; III. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI. Sala das Sessões, 7 de abril de 2016.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

11. Referências

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. *Manual de Direito Administrativo*. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BRASIL. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 mar. 1967.

_____. Constituição (1988). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1.

_____. Lei Ordinária 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 7 abr. 2005.

_____. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 18 jan. 2007.

_____. Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras pro-



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso

vidências.. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 16 jan. 2012.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 10, de 2016. Estabelece a contabilização de Consórcios Públicos. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/391196/IPC10_Consorcios_Publicos+\(corrigida\).pdf/52fa7f44-8478-425f-bcd8-8f3e72a47815](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/391196/IPC10_Consorcios_Publicos+(corrigida).pdf/52fa7f44-8478-425f-bcd8-8f3e72a47815)>. Acesso em 2 mar. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Portaria 274, de 13 de maio de 2016. Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 mai. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*. Brasília: CNM, 2016.

_____. *Nota Técnica nº 26/2016: Tratamento Contábil dos Consórcios Municipais*. Brasília: CNM, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NIEBUHR, J. M. *Dispensa e Inexigibilidade de licitação*. São Paulo: Dialética, 2003.



Capa



Sumário

1

Apresentação

2

Aspectos Gerais sobre Consórcios Públicos

3

Controle Interno

4

Contratação de Pessoal

5

Tributação

6

Licitação e Contratos

7

Finalidade do Consórcio

8

Gestão Contábil e Orçamentária

9

Aspectos Jurídicos

10

Especificidades dos Consórcios na Área de Saúde



Referências



Verso



Sede

Palácio dos Municípios Paulo Ziulkoski
SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Márcilio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

/PortalCNM

@portalcnm

/TVPortalCNM

/PortalCNM

app.cnm.org.br

