



Parecer em Consulta 00036/2021-2 - Plenário

Processo: 04124/2020-7

Classificação: Consulta

UG: PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz

Relator: Domingos Augusto Taufner

Consulente: JONES CAVAGLIERI

CONSÓRCIO PÚBLICO – CONTRATO DE RATEIO – DESPESA COM PESSOAL – DESPESAS COM PROFISSIONAIS DA SAÚDE – ARTIGO 18, § 1º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 – LRF.

1. As despesas com profissionais da saúde credenciados ao consórcio público para prestar serviços médicos junto aos municípios consorciados devem ser enquadradas no disposto no artigo 18, parágrafo primeiro, da Lei Complementar nº 101/2000 e contabilizadas como “outras despesas de pessoal” em cada ente federativo, na proporção dos recursos fornecidos no contrato de rateio.

2. A parcela do pagamento referente à remuneração de despesa com pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal da LRF, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição, pela Secretaria Nacional do Tesouro.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Jones Cavaglieri, Prefeito Municipal de Aracruz/ES, acompanhada de parecer jurídico do órgão consultivo (Evento 10: Peça Complementar 23711/2020-1), em que solicita que esta Corte de Contas responda à seguinte indagação:

As despesas com profissionais da saúde, credenciados ao Consórcio Público para prestar serviços médicos, constituídos como Pessoa Jurídica de Direito Privado, se enquadram no disposto no art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000?

Inicialmente, o feito foi encaminhado ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula, que por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência 37/2020 (Evento 15), registrou a inexistência de deliberações deste TCE-ES sobre o questionamento formulado pelo Consulente, mas encontrou entendimentos que se relacionam com o tema: Pareceres Consultas TC 013/2001 e TC 014/2006.

Em seguida, os autos foram remetidos ao Núcleo de Recursos e Consulta, o qual, por meio de Instrução Técnica de Consulta – ITC 49/2020, opinou pelo conhecimento da presente Consulta e resposta nos seguintes termos:

As despesas com profissionais da saúde credenciados ao consórcio público para prestar serviços médicos junto aos municípios consorciados devem ser enquadradas no disposto no artigo 18, parágrafo primeiro, da Lei Complementar nº 101/2000 e contabilizadas como “outras despesas de pessoal” em cada ente federativo, na proporção dos recursos fornecidos no contrato de rateio.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em Parecer 4685/2021 (Evento 20), da lavra do Excelentíssimo Procurador Dr. Luís Henrique Anastácio da Silva, anuiu aos argumentos aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na 16 - Instrução Técnica de Consulta 00049/2020-1.

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Em cumprimento ao disposto no parágrafo 1º do artigo 122 da Lei Complementar 621/2012, observa-se o atendimento aos pressupostos a serem observados para a admissibilidade da presente consulta.

Art. 122 [...]

[...]

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

I -ser subscrita por autoridade legitimada;

II -referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;

III -conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;

IV -não se referir apenas a caso concreto;

V -estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente

Quanto aos aspectos formais, observo que o consulente, por se tratar de Prefeito Municipal, é autoridade legitimada artigo 122, parágrafo 1º, inciso I, da LC 621/2012), e que a peça de consulta foi instruída com o parecer do órgão de assistência jurídica, em fiel obediência ao artigo 122, §1º, inciso V da LC 621/2012.

Quanto aos aspectos substantivos, verifica-se que a matéria objeto da consulta é de competência deste TCE-ES (art. 122, §1º, II, LC 621/2012) e a peça contém indicação precisa da dúvida (art. 122, §1º, III, LC 621/2012). Ademais, constata-se que a matéria atinente à consulta ofertada possui relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da administração pública com reflexos para a Administração Pública Direta e Indireta dos Municípios e do Estado, atendendo ao requisito previsto no § 2º do artigo 122 da LC 621/2012.

Corroboro à análise da Área Técnica, concluindo, portanto, pelo **CONHECIMENTO da presente Consulta**.

Passo assim, à análise do mérito desta Consulta.

2.2 – MÉRITO

O consulente questiona se as despesas com profissionais da saúde, credenciados ao Consórcio Público para prestar serviços médicos, constituídos como Pessoa Jurídica de Direito Privado devem ser enquadradas no disposto no artigo 18,

parágrafo primeiro, da Lei Complementar nº 101/2000 e contabilizadas como “outras despesas de pessoal” em cada ente federativo, na proporção dos recursos fornecidos no contrato de rateio.

A atuação dos consórcios públicos na área da saúde encontra respaldo legal no artigo 10, da Lei Federal 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde – LOS), segundo o qual “*os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam*”, estando, assim, em total consonância ao previsto do artigo 30, inciso VII, da CF/88, que dispõe sobre a competência do Município para prestar os serviços de atendimento à saúde da população.

De modo a elucidar a questão, inicialmente, a Equipe Técnica, na Instrução Técnica de Consulta 49/2020 (Evento 16), trouxe aos autos o Parecer em Consulta 14/2018 consignado por esta Corte, que versa sobre a definição dos termos: consórcio público, contrato de rateio e contrato de programa:

De início, calha dizer que a matéria atinente aos consórcios públicos, encontra previsão expressa na Constituição Federal, nos termos do seu art. 241, quando assim dispõe, 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.

Por seu turno, a Lei nº 11.107/2005, cuidou de regulamentar a matéria, onde estabelece regras para contratação e constituição de pessoa jurídica denominada Consórcio Público, que nos moldes do Decreto nº 6.012/2007, é definido como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Assim, dispõe os artigos 8º e 13 da Lei 11.107/2005, verbis:

Art. 8º. Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º. Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

[...]

Art. 13. 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.

Assim, nos termos da lei de regência, verifica-se que a constituição dos consórcios públicos será por meio de contratos, que estará submetido ao regime jurídico-administrativo.

Por sua vez, o Decreto nº 6.017/2007, em seu art. 2º, incisos VII, e XVI, definem os denominados contratos de rateio e contrato de programa, respectivamente, verbis:

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

VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

(...)

XVI - contrato de programa: 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 para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Assim, a constituição de consórcios poderá ocorrer através do contrato de rateio, que nos termos do mens legis, consiste em um instrumento contratual, pelo qual os entes consorciados

comprometem-se a fornecer recursos financeiros para realizar as despesas do consórcio público, tal contrato é formalizado em cada exercício financeiro e com prazo de vigência igual ao das dotações orçamentárias, salvo se o projeto estiver previsto em plano plurianual ou se as ações forem custeadas por tarifas ou preços públicos.

Verifica-se, ainda, que através do contrato de programa, consistente, por definição legal, em um instrumento contratual que operacionaliza as obrigações assumidas por cada um dos consorciados, podendo ser celebrado entre um ente da Federação e um consórcio público e, se previsto no contrato de consórcio, poderá ser celebrado com entidades da Administração Indireta de qualquer dos consorciados, devendo observância à legislação pertinente às concessões e permissões de serviços públicos.

No que concerne especificamente ao questionamento do consulente, o artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal citado na Consulta reza o seguinte:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Observa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal ao tratar sobre o que compete dispor sobre a despesa total com pessoal, além de descrever sobre o somatório de gastos com os servidores direto ativos e inativos, no caput do artigo 18, também inclui os gastos relacionados a valores dos contratos de terceirização que se referem à substituição de servidores e empregados público conforme disposto do § 1º do referido artigo 18.

Com maior detalhamento sobre esse tema, a Equipe Técnica na ITC 49/2020 trouxe o posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional, disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais, atualmente na sua 11ª edição, válida a partir do exercício financeiro de 2021, que esclarece o que deve ser entendido por “*despesas com*

peçoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta”, considerando também as contratações via consórcios públicos. Vejamos:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de **consórcios públicos**, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Da mesma forma, **a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.**

Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas.

Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.

Em relação às organizações da sociedade civil, esclarece-se que esse entendimento aplica-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público. Nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da federação que é custeada com os recursos repassados pelo poder público.

Não se enquadram, nesse entendimento, as despesas com pessoal das organizações que atuam na prestação de serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela administração pública, ou seja, que não dependam exclusivamente ou quase na

totalidade dos recursos do setor público. Nesses casos, normalmente são feitos convênios com a administração pública e os repasses financeiros são feitos para custear os serviços prestados ao setor público, não havendo como associar o montante desses recursos ao montante apurado das despesas com pessoal.

Ressalta-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OS, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados.

Essa Corte de Contas dispõe em vigor dois entendimentos que se relacionam com esse tema: Pareceres Consultas TC 013/2001 e TC 014/2006.

O Parecer Consulta 13/2001, tratou sobre a prestação de serviços de saúde realizada por organizações não governamentais e decidiu que quanto ao cômputo da despesa com pessoal o seguinte: **“ainda que contratados por meio de ONG, não se desvirtua a natureza do serviço público e seus agentes exercem função em substituição a servidor público, na forma do § 1º, art. 18 da LRF. Logo, tais gastos são computados nos gastos totais com pessoal do ente federativo – Município”**. (grifamos)

Já o Parecer Consulta 14/2006, tratou sobre o serviço médico por meio de Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), decidindo que **“a celebração do instrumento não implica em contratação de mão-de-obra para o município, posto que o vínculo laboral dos profissionais médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde se estabelece com a própria OSCIP, não havendo que se falar em ‘despesa de pessoal’**.”

Ainda sobre a temática das entidades do Terceiro Setor, trouxe a equipe técnica o posicionamento do Tribunal de Contas da União no **Acórdão 1187/2019** ao apreciar embargos de declaração opostos pelo Presidente da Câmara dos Deputados contra decisão que concluiu que *“as despesas com contratação de organizações sociais não devem ser computadas para finalidade do art. 19 da LRF”* (Acórdão 2.444/2016-Plenário), que deliberou da seguinte forma:

Nota-se, pois, que está presente, na própria concepção legal dos contratos de gestão, a característica de transferência da execução de serviços públicos para as organizações sociais, **cujos funcionários passariam a executar atribuições próprias da área fim do ente público contratante.**

Ainda que os contratos de gestão possuam características de convênio e não sejam meros contratos de terceirização de mão de obra, não se pode negar que, por meio daqueles instrumentos de parceria, há a execução de serviços públicos finalísticos do ente contratante mediante o emprego de mão de obra da entidade privada contratada.

Considerando-se que a intenção do legislador, ao redigir o § 1º do art. 18 da LRF, era **coibir burlas aos limites de despesa de pessoal, nada mais natural que as despesas com pessoal das organizações sociais sejam equiparadas às despesas dos contratos de terceirização de mão de obra**, para que, dessa forma, se atinja com maior eficácia a finalidade legal.

Se o foco é a prudência e a prevenção de riscos para o equilíbrio das contas públicas, não se verifica diferença essencial entre despesas com pagamento de pessoal contratado por meio de empresas prestadoras de serviços e despesas com pagamento de pessoal contratado por meio de organizações sociais. Em ambos os casos, haverá funcionários que não compõem o quadro de pessoal do ente público e que estão prestando serviços na área finalística desse ente. Nas duas situações, o ente público, em caso de rescisão dos contratos, poderá ser obrigado a contratar pessoal próprio para substituir o pessoal terceirizado, a fim de evitar a descontinuidade da prestação de serviços públicos essenciais ao cidadão.

[...]

‘28. Não se pode, todavia, olvidar dos riscos que a utilização abusiva desse instrumento pode acarretar ao equilíbrio fiscal do ente federativo, conforme esmiuçado pela unidade instrutora. Ao não fazer parte dos limites impostos pela lei, as contratações excessivas de organizações sociais para prestação de serviços públicos, seja na área da saúde, ou em qualquer outra seara, podem levar a um **colapso financeiro do ente público**. Isso porque, **ao prestar os serviços por outros meios, os gastos com pessoal do ente público tendem a diminuir, aumentando a margem para atingimento do limite de 60% da receita corrente líquida (RCL). Tal margem pode ser preenchida com aumentos sucessivos da remuneração de servidores e/ou empregados, o que se mostra de difícil reversão**. Ao mesmo tempo, as despesas com organizações sociais passam a disputar a parcela de 40% da receita corrente líquida destinada a despesas de custeio, dívida pública e investimentos.’

Certamente, tendo em vista esses riscos, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos Manuais de Demonstrativos Fiscais válidos para os exercícios de 2018 e 2019 (8ª e 9ª edições), preconizou que a remuneração do pessoal da organização social que exerce atividade

fim do ente público deve ser computada no total apurado para verificação dos limites de despesa com pessoal.

Transcreve-se, a seguir, trecho do Manual de Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição (válido para o exercício de 2018) que trata da questão (grifou-se):

3. Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.

Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão. ’

No Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição (válido para o exercício de 2019), consta, além do disposto acima, a seguinte orientação (grifou-se):

‘Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art.18 da LRF)

Registra os valores das outras despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, relativas à mão de obra constante dos contratos de terceirização que esteja empregada em atividades-fim da instituição ou em atividades inerentes a categorias

funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, classificáveis no grupo de natureza de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Para mais informações, consultar o tópico que trata do conceito de despesa com pessoal, mais precisamente no item 1.

Nessa linha devem ser incluídas também as despesas com pessoal decorrentes da contratação de forma indireta, conforme definido do subitem 3 do item 04.01.02.01. Essas despesas não necessariamente são registradas no elemento 34, pois observam o objeto do gasto a que se referem. No entanto, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerça atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, mesmo que sejam obtidas por meio de informações gerencias, devem ser inseridas nessa linha e detalhadas em notas explicativas.

Nessa situação, inclui-se a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas entidades do terceiro setor contratadas pela administração pública para gerir instituições públicas. Esses valores serão obtidos por meio da prestação de contas dessas entidades.

Tais orientações emanadas da STN privilegiam o equilíbrio das contas públicas e vão ao encontro da finalidade legal do art. 18, § 1º, da LRF. Privilegiam, também, a essência da despesa (remuneração de pessoal que exerce atividade pública finalística) sobre a sua forma (contrato de terceirização x contrato de gestão).

Seja por meio de uma interpretação extensiva desse dispositivo legal, seja por meio de sua aplicação analógica, mostra-se perfeitamente adequado à finalidade da LRF o entendimento manifestado pela STN no sentido de que, assim como os valores dos contratos de terceirização de mão de obra, os valores da remuneração do pessoal que exerce, nas organizações sociais, atividade típica do ente público devem ser considerados no total apurado para verificação do cumprimento dos limites de despesa de pessoal.

[...]

ACÓRDÃO Nº 1187/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.410/2016-7.

[...]

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 2.444/2016-TCU-Plenário, que apreciou Solicitação do Congresso Nacional, no qual se requereu manifestação deste Tribunal acerca da

possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, especialmente sobre a forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992;

9.2. esclarecer à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que o Acórdão 2.444/2016-Plenário não possui caráter normativo, nem constitui prejulgamento de tese;

9.3. declarar nulos os subitens 9.1.2. a 9.1.5 do Acórdão 2.444/2016-Plenário;

9.4. considerar prejudicados os pedidos da embargante contidos nas alíneas “c” e “d” do parágrafo 21 de sua peça recursal;

9.5. integrar o Acórdão 2.444/2016-Plenário para informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que, de acordo com a 8ª e a 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal;

9.6. dar ciência deste acórdão à embargante, ao Presidente do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal e à Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU (Semag).

10. Ata nº 17/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/5/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1187-17/19-P. (grifamos)

Diante disso, o Núcleo de Recursos e Consulta desta Corte entendeu que embora o questionamento lançado nesta peça se volte aos consórcios públicos, é fácil perceber, pela orientação constante do Manual de Demonstrativos Fiscais, da STN que, em se tratando da execução indireta de serviços relacionados à atividade fim do ente público, não há distinção entre aqueles e as organizações sociais, **quando**

se referir a substituição de mão-de-obra, levando em conta a conclusão do TCE/MG na Consulta nº 896.648, que decidiu no mesmo sentido da decisão expedida pelo TCU.

Por fim, em razão de todo o exposto, opinou por responder à indagação suscitada nestes termos:

As despesas com profissionais da saúde, credenciados ao Consórcio Público para prestar serviços médicos, constituídos como Pessoa Jurídica de Direito Privado, se enquadram no disposto no art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000?

Resposta: As despesas com profissionais da saúde credenciados ao consórcio público para prestar serviços médicos junto aos municípios consorciados devem ser enquadradas no disposto no artigo 18, parágrafo primeiro, da Lei Complementar nº 101/2000 e contabilizadas como “outras despesas de pessoal” em cada ente federativo, na proporção dos recursos fornecidos no contrato de rateio.

Pois bem.

O art. 241¹ da Constituição, com o texto introduzido pela Emenda Constitucional no 19/98, autorizou a Administração em geral a promover a gestão associada dos serviços públicos, constituindo-se em instrumento de importância para o federalismo cooperativo.

Em nível infraconstitucional os consórcios são delineados na Lei Federal n. 11.107, de 06 de abril de 2005, lei equiparada à Lei Federal 8.666/93, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Em seu § 1º, do art. 6º, o Consórcio público é qualificado como personalidade jurídica de direito público integrante da administração indireta de todos os entes da

¹ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Federação consorciados.

Nesse sentido, o consórcio público, como integrante da administração indireta, deve seguir o regime administrativo tanto para vincular empregado público quanto para selecionar os profissionais que prestarão serviços em nome da autarquia nos municípios, bem como seguir as normas de contabilidade pública, orçamento e responsabilidade fiscal aplicáveis às entidades públicas, sendo esse o regulamentado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

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, devendo todo o valor transferido pelo ente consorciado para pagamento de despesas com pessoal que exerce a atividade fim do ente público ser computado nos limites de despesa com pessoal do ente consorciado, com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da LRF.

Ante todo o exposto, acompanhando o opinamento da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. PARECER EM CONSULTA TC-036/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas no voto do relator, em:

1.1. CONHECER a presente Consulta, tendo em vista a presença dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 122, §§1º e 2º, da Lei Complementar 621/2012; e 233, §§1º e 2º do Regimento Interno desta Corte de Contas;

1.2. RESPONDER a presente consulta, no mérito, nos seguintes termos:

1.2.1. As despesas com profissionais da saúde credenciados ao consórcio público para prestar serviços médicos junto aos municípios consorciados devem ser enquadradas no disposto no artigo 18, parágrafo primeiro, da Lei Complementar nº 101/2000 e contabilizadas como “outras despesas de pessoal” em cada ente federativo, na proporção dos recursos fornecidos no contrato de rateio, desde que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos.

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.4. ARQUIVAR os autos após os trâmites regimentais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/11/2021 - 58ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões