DELIBERAÇÃO PAC00 - 2/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/7357/2013
PROTOCOLO	**:** 1415312
TIPO DE PROCESSO	**:** CONSULTA
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE AMAMBAI
CONSULENTE	**:** SÉRGIO DIOZÉBIO BARBOSA
CARGO	**:** PREFEITO MUNICIPAL
RELATOR (A)	**:** CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: CONSULTA – PARECER-C – PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE – PREENCHIDOS – CONHECIMENTO – RESPOSTA AO QUESITO FORMULADO – CONSÓRCIOS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS – PERSONALIDADE JURÍDICA – DIREITO PÚBLICO – 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 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.

PARECER-C

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 2ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 02 de março de 2016, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, na conformidade da respectiva ata de julgamento, por unanimidade, nos termos do voto da relatora e em resposta à presente consulta, em emitir Parecer-C nos seguintes termos: **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 n° 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.

Campo Grande, 02 de março de 2016.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora.

RELATÓRIO

A Exma. Srª. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano - Relatora:

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 1° 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, 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 n° 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 (peça 2), 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 (peça 3), opinou pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, sugeriu que esta Corte Fiscal adote a seguinte resposta ao único questionamento 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.

É O RELATÓRIO. PASSO A RESPONDER.

VOTO

A Exma. Srª. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano - Relatora:

Preliminarmente, anoto que o Consulente, Prefeito do Município de Amambai MS, é legitimado à formulação de Consulta a este Tribunal de Contas e o questionamento apresentado preenche os requisitos de admissibilidade, eis que se encontra inserido no âmbito de competência desta Corte, não diz respeito a caso concreto e não foi alvo de decisão pretérita deste Tribunal.

Desse modo, conheço da Consulta, nos termos do artigo 21, XVI, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 136 da Resolução Normativa n. 76/2013, e ainda os artigos 185 e seguintes da Resolução Normativa nº 57/2006, vigente à época da abertura deste procedimento especial, para responder ao único quesito proposto.

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[1].

A Lei Complementar n. 101/2000, em seus artigos 19 e 20[2], 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,

---

[1] 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.
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

[2] 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:
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:
I - na esfera federal:
a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional n° 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
II - na esfera estadual:
a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
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.

autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Tal é o previsto pelo artigo 1°, § 3°, alínea b, inciso I, c/c o artigo 2°, inciso I, da citada Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos:

> *Art. 1º. (...)*
> *§ 3°. Nas referências:*
> *I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:*
> *b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;*
>
> *Art. 2°. 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 (peça 2) 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 criados 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 direto público nada mais são que autarquias travestidas 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 n° 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 [3].*
> *Com efeito, o artigo 6°, § 1° da Lei n° 11.107/05[4] 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[5].*

Vale também registrar, a não menos importante impressão do *Parquet* de Contas (peça 3) que certificou:

> *Não há quaisquer dúvidas acerca da natureza jurídica tanto dos consórcios públicos quanto das fundações públicas, destacando-se serem essas espécies integrantes da Administração Pública Indireta, in casu, a Administração Pública Indireta Municipal, cujos valores advindos de transferências financeiras que ensejam o atendimento de despesas com pessoal devem ser considerados para efeito de calculo do limite de gastos com pessoal do ente consorciado.*
> *Mais precisamente no que diz respeito à figura dos consórcios públicos (que despertara a atenção dos doutrinadores e estudiosos do direito público na década de 90 do século passado) há que se aludir ao surgimento dessa inovação com o advento da Emenda Constitucional n. 19/98 (art. 24), que dera nova redação ao artigo 241 da Constituição Federal.*
> *Após, fora promulgada a Lei Nacional sob o n. 11107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamentada pelo Decreto n. 6017/2007, reforçando sua natureza autárquica e estabelecendo que o repasse de recursos financeiros ao consórcio público pelos entes consorciados será efetivado por meio de contrato de rateio celebrado para cada exercício financeiro, dentre outros meios operativos para consecução de seus respectivos programas.*
> *Assim, os consórcios públicos, independentemente de sua natureza jurídica, de acordo com o que dispõe o artigo 8º, § 4º, da Lei Nacional n. 11.107/2005, ficam obrigados, por imposição da LRF, a fornecerem 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*

[3] Dantas, Daniel do Vale Dantas. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – CE. Consórcios Públicos: Impacto da Portaria n° 72/2012 da STN.
[4] Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
[5] Art. 8°, § 4°, da Lei 11.107/05.

conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.
Mesmo raciocínio deve ser abarcado no que se refere às fundações públicas, até porque integram a Administração Pública Indireta.
Frise-se que a Portaria STN n. 72, de 1º de fevereiro de 2012, também deve ser observada para efeito da consolidação das contas pelos entes da Federação (artigo 11) e à necessidade de envio de informações visando à elaboração dos demonstrativos aludidos em seu art. 11 (artigo 12).

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.

DISPOSITIVO

Desse modo, apoiando-me nos Pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica do Gabinete da Presidência e pelo douto 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 n° 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 à este C. Tribunal Pleno.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto da relatora e proferida no sentido de se responder a consulta nos seguintes termos:

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 n° 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.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatora, a Exma. Sr.ª Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente, também, o Exmo. Sr. José Aedo Camilo, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 02 de março de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**.
Relatora