



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0171/2020-GPGMPC

PROCESSO N.: 1802/2020
ASSUNTO: CONSULTA
UNIDADE: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DA
REGIÃO CENTRAL DE RONDÔNIA - CISAN
CONSULENTES: EVANDRO EPIFÂNIO DE FARIA
WILLIAN LUIZ PEREIRA
RELATOR: CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Senhor **Evandro Epifânio de Faria**, Prefeito Municipal de Rio Crespo e Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia – CISAN, bem como pelo Senhor **Willian Luiz Pereira**, Superintendente do CISAN, na qual requerem pronunciamento dessa Corte de Contas, nos seguintes termos:

DA CONSULTA

Art. 37 CF/88

Art. 241 CF/88

Lei n. 13.822/2019 (...)

Contratação por via da CLT (...)

Investidura para os cargos no emprego público (...)

Dispensa de realização de concurso público por consórcios intermunicipais (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Por meio da presente, o consulente pretende obter compreensão clara quanto ao posicionamento de seu órgão de Controle Externo quanto ao mandamento da Lei n. 13.822/2019, que fixou aos consórcios públicos a obrigatoriedade de reger contratações de pessoal por via das regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), quando, verifica-se que os consórcios públicos intermunicipais de personalidade jurídica **pública** foram equiparados aos consórcios públicos intermunicipais de personalidade jurídica **privada**, o qual nos parece **dispensar a obrigatoriedade de celebração de concurso público**.

Em 03 de maio de 2019 foi publicada a Lei n. 13.822/2019 que altera o regime de contratação de pessoal em consórcios públicos de personalidade jurídica de direito público. Com isso, o regime de contratação de pessoal dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público passou a ser o mesmo dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, qual seja a CLT.

Veja o que estabelece a nova redação do §2º do art. 6º da Lei n. 11.107/2015:

Art. 6º

§2º *O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.***

Ressalta-se que o consórcio público com personalidade jurídica de direito público é uma entidade da Administração Pública Indireta (associação pública). *In verbis*, o art. 6º, §1º da Lei citada acima:

Art. 6º

§ 1º *O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.*

Deste modo, a referida consulta tem o condão de pautar aos consórcios públicos intermunicipais as suas contratações em consonância com a legislação, buscando cumprir o que determina as Regulamentações, Determinações Posicionamentos desse Tribunal de Contas.

Ante o exposto, é nítida a conclusão de que os consórcios públicos intermunicipais perigam em incorrer em desconformidades na aplicação das leis vigentes, no que condiz o regime de contratos com seus empregados públicos, sendo assim, indispensáveis o exame, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

orientação e a fixação de entendimento da Corte de Contas do Estado de Rondônia sobre o tema genérico, tendo em vista a possível promoção de despesas indevidas ou a possível omissão de presta-las, a depender de qual modal será empregado.

Assim, no intuito de sanar dúvida deste ente consulente;

Pergunta-se:

a) Deverão os gestores dos consórcios públicos intermunicipais promover a contratação de pessoal pelo regime celetista (CLT) e isso independe de celebração de concurso público, conforme prevê a Lei n. 13.822/2019?

b) Estão os consórcios públicos intermunicipais obrigados aos depósitos previdenciários, bem como todos os encargos do regramento específico da CLT, uma vez que a administração pública, usualmente não realiza essas despesas em folha?

Nestes termos em que pede-se deferimento, solicita-se que a matéria seja encaminhada ao Eminentíssimo Conselheiro, Dr. Benedito Alves, pela pertinência da atuação como Conselheiro deste consulente.

Após a distribuição do feito ao e. Conselheiro Benedito Antônio Alves, foi exarada a Decisão Monocrática n. 126/2020, ID 917994, que em juízo de admissibilidade conheceu da consulta e ordenou sua remessa ao Ministério Público de Contas para manifestação na forma regimental.

É a síntese do necessário.

Antes que se possa adentrar ao cerne dos questionamentos suscitados, insta verificar o atendimento aos pressupostos de admissibilidade da consulta em análise.

A competência da Corte de Contas para decidir a respeito de consultas formuladas pelas unidades jurisdicionadas está prevista no inciso XVI do art. 1º da Lei Complementar n. 154/1996, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar:

[...]

XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por **autoridade competente**, a respeito de **dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência**, na forma estabelecida no Regimento Interno (Destaque nosso).

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - RITCERO, por sua vez, disciplinou a matéria em seus arts. 83 a 85, trazendo as condições de instauração, bem assim a forma do processamento da consulta, senão vejamos:

Art. 83 - O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84 - As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político, Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do Estado, Procurador Geral de Justiça, Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas.

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Art. 85. **No juízo de admissibilidade**, o Relator, em decisão monocrática, **não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto**, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Redação determinada pela Resolução n. 149/2013/TCE-RO) (Destaque nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Prefacialmente, com fulcro nesses parâmetros necessário reconhecer a legitimidade do Senhor **Evandro Epifânio de Faria**, uma vez que, na condição de Prefeito Municipal, encontra-se elencado entre as autoridades mencionadas no art. 84 do RITCERO.

Além disso, a exordial foi devidamente instruída com o parecer da assessoria jurídica do CISAN, conforme consta às fls. 08/14, ID 908916.

Nada obstante, a partir dos contornos da consulta, verifica-se que não foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade da consulta em apreço, o que obsta seu conhecimento, como se verá a seguir.

De pronto, denota-se que o questionamento quanto à possibilidade de contratação de pessoal sem a realização de concurso público trata de matéria já apreciada por esse Tribunal de Contas, versada nos Pareceres Prévios n. 42/2004 e 68/2004-PLENO, exarados nos autos n. 950/2004 e 594/2004-TCER, respectivamente, conforme trechos dos julgados a seguir transliterados:

PARECER PRÉVIO Nº 42/2004

Ementa - Consórcios intermunicipais; legitimidade para contratação de pessoal; limites de despesa com pessoal; Lei de Responsabilidade Fiscal.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada no dia 17 de junho de 2004, na forma do artigo 83, do Regimento Interno desta Corte, conhecendo da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Presidente Médici, Senhor José Ribeiro da Silva Filho, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro **JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**.

É DE PARECER que se responda a Consulta nos seguintes termos:

I - Os consórcios intermunicipais, mesmo que administrados por sociedade civil de direito privado, submetem-se ao controle e fiscalização do Tribunal de Contas, em face de receberem recursos públicos para consecução do seu objeto;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II - Neste contexto, estarão sujeitos às regras aplicáveis a Administração Pública tanto para contratação de pessoal, que poderá processar-se sob a égide da C.L.T., quanto para as compras de bens e serviços;

III - As contratações emergenciais destinadas a viabilizar soluções urgentes para serviços essenciais não prescindem de Lei autorizativa, vez que, refoge à competência dos Legislativos Municipais regradar os atos executivos de consórcios intermunicipais, cujas atribuições extrapolam a órbita geográfica e institucional de cada Município, devendo, contudo observar-se os demais pressupostos constitucionais quanto a necessidade, prazo, e o inequívoco excepcional interesse público;

IV - Em princípio, os consórcios municipais detentores da natureza jurídica de sociedade civil de direito privado não estariam sujeitos aos comandos da Lei Complementar Federal nº 101/00, e as despesas de cada Município com os consórcios serão classificadas em rubrica própria, não se constituindo por óbvio, em despesa com pessoal.

PARECER PRÉVIO Nº 68/2004

*“Consórcio Administrativo. Personalidade jurídica indevida do CIMCERO e **Impossibilidade de contratação de pessoal de pessoal sem concurso público**”.*

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada no dia 23 de setembro de 2004, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85, do Regimento Interno, conhecendo da Consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro **AMADEU GUILHERME MATZENBACHER MACHADO**.

É DE PARECER que se responda a Consulta nos seguintes termos:

I - O Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia - CIMCERO, na condição de sociedade civil sem finalidade lucrativa, consoante inscrito no art. 1º do seu Estatuto Social, não tem, da legislação vigente, a garantia desta personalidade jurídica, porquanto, na qualidade de “consórcio administrativo” não pode assumir direitos e obrigações em seu próprio nome;

II - Para consecução dos objetivos e plena eficácia de seus atos, os signatários do CIMCERO devem adequar o Estatuto Social ao regramento da legislação vigente, adotando um sistema de administração gerencial consentâneo com os interesses dos consorciados, ainda que seja na forma de uma entidade jurídica à parte, cujos instrumentos de controles, de contabilidade, de licitação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

e de contratação de pessoal reger-se-ão pelas normas gerais e específicas de direito público e, [sic] conseqüentemente, submetido à jurisdição do Tribunal de Contas, vez que sua constituição se dá com o dinheiro público;

III – Especificamente quanto à contratação de pessoal, esta deve ser precedida de concurso público, nos termos do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal, e quanto ao procedimento licitatório, aos ditames da Lei Federal nº 8.666/93, conforme estabelece o artigo 116 deste diploma (Destaque nosso).

Com efeito, em casos tais, a Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que a existência de manifestação acerca da matéria consultada conduz ao não conhecimento do feito, por ausência dos pressupostos legais, *ipsis litteris*:

CONSULTA. EXISTÊNCIA DE PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A MATÉRIA. NÃO CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO. (Decisão Monocrática DM 0098/2018-GCJEPPM, de 18.05.18. Processo n. 5836/17. Relator Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello).

CONSULTA. PARECER PRÉVIO N. 01/2015-PLENO E DECISÃO NORMATIVA N. 002/2019, QUE VERSA SOBRE A MATÉRIA. NÃO CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. Existindo manifestação da Corte de Contas sobre a matéria consultada, resta prejudicada sua análise.
2. Não conhecimento monocraticamente, nos termos do artigo 85 do RITCE-RO.
3. Encaminhamento ao Consultante de cópias do Parecer Prévio n. 1/2015 e da Decisão Normativa n. 002/2019.
4. Arquivamento. (Decisão Monocrática DM 232/2019-GCBAA, de 30.09.19. Processo n. 2250/2019. Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves).

CONSULTA. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. CASO CONCRETO. EXISTÊNCIA DE PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A MATÉRIA. NÃO CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO.

- 1) Em atenção aos dispositivos legais que versam acerca da consulta do âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, imperioso o seu não conhecimento quando se tratar de matéria atrelada a caso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

concreto ou, ainda, quando já existente manifestação do Tribunal de Contas sobre o questionamento.

2) O reconhecimento de caso concreto não impede que o Tribunal de Contas encaminhe, para conhecimento do Consulente, cópia do conteúdo normativo que trate de matéria semelhante à consulta formulada, notadamente a título de subsídio no que for pertinente. (Decisão Monocrática n. 0019/2020/GCESS, de 11.02.20. Conselheiro Relator Edilson de Sousa Silva).

Outrossim, no que tange ao segundo questionamento, tema que trata de encargos previdenciários e trabalhistas, embora se tenha buscado obter indicações mais precisas visando responder à questão posta, os elementos apresentados não permitem uma resposta objetiva, haja vista que o consulente sequer indicou dispositivo legal ou regulamentar cuja aplicação estaria a lhe suscitar dúvidas, no âmbito de sua competência.

À guisa de reforço, destaca-se que nem mesmo o parecer jurídico acostado aos autos prestou-se a abordar a questão suscitada na consulta, não sendo possível extrair da respectiva peça os dispositivos legais e regulamentares sobre os quais recaem dúvidas, impossibilitando, assim, a formulação de resposta pela Corte, o que evidencia que a presente consulta não foi formulada conforme estabelece o Regimento Interno desse Sodalício.

Nesse sentido, qualquer tentativa de responder à presente consulta implicaria em esforços deste órgão ministerial e da Corte de Contas para assumir o ônus de realizar “a indicação de dispositivo legal ou regulamentar”, encargo que compete ao consulente e não deve ser transferido aos órgãos de controle.

Oportuno, nesta assentada, transcrever o entendimento do Tribunal de Contas da União e dessa Egrégia Corte de Contas relativamente à formulação de consultas que não versem sobre dúvida na aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

CONSULTA. POSSIBILIDADE DE USO, PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS, DO SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO EXECUTIVO. **MATÉRIA SUSCITADA NÃO VERSA SOBRE DÚVIDA NA APLICAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL OU REGULAMENTAR. NÃO CONHECIMENTO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO** (TCU. Acórdão n. 1041/2014 – Plenário. Relator José Mucio Monteiro. Processo 001.405/2013-6. Data da sessão: 23.04.2014).

Consulta. Autarquia. Instituto de Previdência do Município de Vilhena. Utilização fracionada de Certidão de Tempo de Contribuição para o mesmo cargo. **Não indicação do dispositivo legal objeto de dúvida. Ausência dos pressupostos de admissibilidade. Não conhecimento.** (TCE-RO. Decisão Monocrática n. DM 00147/GCFCS/2014, Processo n. 1201/2014-TCER. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Publicada no DOe-TCER n. 1691 de 16.6.2014).

Consulta. Autarquia. Instituto de Previdência do Município de Vilhena - IPMV. Impasse entre a Junta Médica do Município e Médico do IPMV sobre a determinação contida no item X da Decisão nº 14/2012/TCE-RO. **Requisitos de admissibilidade. Não indicação de dispositivos legais ou regulamentares sobre cuja aplicação haja dúvida. Caso concreto. Não conhecimento.** (TCE-RO. Decisão Monocrática n. DM 00153/GCFCS/2014, Processo n. 1657/2014-TCER. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Publicada no DOe-TCER n. 694 de 24.06.2014).

Consulta. Indagação acerca de caso concreto. Inteligência do art. 85 do Regimento Interno. **Inadmissibilidade. Não Conhecimento. Arquivamento.**

[...]

5. De outro tanto, vale ressaltar que a dúvida suscitada, **contrariando exigência regimental, não recai sobre aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, posto que, no expediente encaminhado, o consulente sequer indica dispositivo de lei passível de questionamento na sua aplicação.** (TCE-RO. Ementa e excerto da Decisão Monocrática n. DM 00103/2014/GCBAA, Processo n. 2680/2014-TCER. Conselheiro Benedito Antônio Alves) (Destaque nosso).

Importante destacar que tais premissas têm por desiderato resguardar as atribuições constitucionais e legais da Corte de Contas, que não deve e não pode revestir-se de caráter de assessoramento jurídico dos entes jurisdicionados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Dessa forma, no entendimento do Ministério Público de Contas, a existência de manifestação do Tribunal de Contas sobre o primeiro questionamento, bem como a ausência de indicação dos dispositivos normativos específicos sobre os quais pairam as dúvidas do consulente, impede o conhecimento da consulta, devendo, com isso, ser aplicado o art. 85 do Regimento Interno desse Tribunal de Contas.

Sem embargo, pugna-se pelo encaminhamento ao consulente de cópia do inteiro teor dos pareceres prévios alhures citados, acompanhados dos votos que fundamentaram sua emissão, para conhecimento do gestor.

Ante o exposto, não preenchidas as condições legais exigidas, com fulcro nos arts. 83 e 85 do RITCERO, manifesta-se o Ministério Público de Contas pelo **não conhecimento** da consulta, devendo o feito ser **arquivado** depois de cientificado o consulente do *decisum*.

É como opino.

Porto Velho, 12 de agosto de 2020.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 12 de Agosto de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS