

Parecer nº: MPC/AF/1318/2019

Processo nº: @CON 19/00938976

Origem : Consórcio Intermunicipal de Saúde -
Associação de Municípios do Extremo Sul
Catarinense (CIS-AMESC)

Assunto: Possibilidade de um consórcio público
extinguir o rateio fixo e definir percentual
sobre o valor das atividades prestadas para
financiar seus custos administrativos;
procedimentos fiscais e contábeis
decorrentes.

Número Unificado: MPC-SC 2.1/2019.1363

1 - RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pelo Sr. Aldoir Cadorin, prefeito de Ermo, por meio da qual questiona sobre a possibilidade de um consórcio público ter sua manutenção custeada pelos municípios membros mediante o pagamento de percentual sobre produtos e serviços efetivamente utilizados, indagando, ainda, sobre os procedimentos fiscais e contábeis decorrentes.

Audidores da Diretoria de Contas de Gestão - DGE manifestaram-se pelo conhecimento da consulta para, no mérito, responder negativamente à possibilidade de custeio de consórcio público com base em percentuais sobre notas fiscais, ficando prejudicadas as demais questões, com sugestão de ajuste e acréscimo no Prejulgado 1776.¹

Vieram-me os autos.

2 - ADMISSIBILIDADE

¹ Parecer técnico nº DGE-212/2019 (fls. 13/32).

A competência do Tribunal de Contas de Santa Catarina para responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas a matéria sujeita a sua fiscalização, foi estatuída pelo art. 59, XII, da Constituição Estadual, e reafirmada no art. 1º, XV, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.

O art. 104 da Resolução nº TC-6/2001 trouxe os requisitos de admissibilidade da consulta, quais sejam: I - referir-se a matéria de competência do Tribunal; II - versar sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese; III - ser subscrita por autoridade competente; IV - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada; e V - ser instruída com parecer da assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente.

Nos termos do item 2 do Parecer nº DGE-212/2019,² constata-se que os requisitos essenciais para o conhecimento da consulta encontram-se presentes, nada obstante a falta de parecer jurídico, passível de ser relevada, nos termos do art. 105, § 2º, do Regimento Interno da Corte de Contas.

Desse modo, a consulta pode ser conhecida para efeito de dirimir as questões de fundo.

3 - MÉRITO

O consulente manifestou suas dúvidas nos seguintes termos:³

- 1) Um consórcio intermunicipal de saúde, de natureza público privada, pode ter sua manutenção custeada pelos municípios membros mediante o pagamento de valores a título de custos administrativos calculado em percentual sobre o montante dos produtos e serviços efetivamente utilizados e

² Fls. 16/18.

³ Fl. 2.

descritos em cada nota fiscal emitida pelo consórcio contra o município?

2) A nota fiscal emitida pelo consórcio contra o município pode trazer em campo próprio (outras despesas) o valor destacado dos custos administrativos que estão sendo cobrados do município membro em razão do fornecimento representado pelo documento fiscal?

3) A nota fiscal emitida pelo consórcio contra o município pode trazer no campo "informações complementares" dizeres que esclareçam a relação dos valores destacados com o pagamento de custos administrativos estabelecidos no estatuto do consórcio.

4) O município membro poderá fazer o pagamento da nota fiscal mediante dois empenhos diversos, com fontes de receita do município de origem diferentes?

O consórcio público consiste em entidade com personalidade jurídica própria formada por diferentes entes federativos com vistas à realização de objetivos de interesse comum, conforme definido na Lei nº 11.107/2005.

O mencionado diploma legal possui regramento expresse a respeito da forma de entrega de recursos dos entes consorciados, bem como sobre a sujeição do consórcio às normas de direito financeiro aplicáveis ao setor público, a saber:

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.

[...]

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. (Grifos meus)

Como se vê, a entrega de recursos ao consórcio público somente poderá ocorrer mediante contrato de rateio, o qual será formalizado em cada exercício financeiro de forma compatível com o orçamento dos entes consorciados, vedado qualquer outro arranjo. Conduta contrária, inclusive, pode caracterizar ato de improbidade administrativa tipificado pela Lei nº 8.429/92.⁴

Não fosse isso, o legislador estabeleceu a sujeição dos próprios consórcios às normas de direito financeiros aplicáveis ao setor público. Ora, o princípio da universalidade impõe que o orçamento contenha todas as receitas e despesas previstas para o exercício (art. 165, § 5º, da Constituição e arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964). Assim, mostra-se incompatível o custeio mediante percentual sobre os produtos e serviços efetivamente utilizados e descritos em cada nota fiscal, como aventa o consulente, pois desta forma o montante a ser destinado somente seria conhecido a posteriori.

A propósito, pertinente a transcrição de excerto do manual sobre consórcios públicos da Confederação

4 Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...] XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Grifos meus)

Nacional de Municípios (CNM),⁵ mencionado pelo corpo técnico do TCE/SC:⁶

Segundo o art. 7º da Portaria 72/2012 do Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o consórcio deve enviar aos Entes consorciados até o dia 31 de julho de cada ano as informações necessárias para auxiliar a elaboração das leis orçamentárias anuais, o que corresponde pelo menos 30 (trinta) dias antes do menor prazo para encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao Poder Legislativo [...].

Assim, em sistema que prestigia o planejamento e a responsabilidade fiscal, informações fornecidas pelo consórcio público subsidiam a elaboração das leis orçamentárias anuais dos entes consorciados e o próprio contrato de rateio, única forma admitida por lei para transferência de recursos à entidade.

O questionamento formulado denota, em verdade, a intenção de que os entes consorciados apenas tenham que custear o consórcio público proporcionalmente aos produtos e serviços efetivamente utilizados. No entanto, isto não pode ser feito apenas por ocasião da liquidação de despesa (apresentação de nota fiscal com discriminação de valores), sob pena de violação das normas sobre finanças públicas. Caso haja alguma distorção, sempre estará presente a possibilidade de adequação em contratos de rateio ulteriores que, como visto, têm sua vigência limitada ao exercício financeiro.

Dessa feita, assentada a inviabilidade de adotar o modelo cogitado pelo consulente, ficam superados os

⁵ Disponível em: <<https://tinyurl.com/vyh55sv>>. Acesso em: 17-12-2019.

⁶ Fl. 25.

questionamentos seguintes, como bem ponderado por auditores da DGE:⁷

Em razão do entendimento da primeira questão, torna-se desnecessária a análise das questões “2”, e “3”, uma vez que tratam da repercussão, nos documentos fiscais, do pretendido percentual de custos administrativos aplicados sobre as atividades prestadas pelo consórcio. Sendo assim, além de não se tratar de matéria afeta à competência do TCE/SC, uma vez que as obrigações tributárias acessórias são definidas na legislação estadual e dos municípios consorciados, as quais se encontram na competência dos respectivos órgãos de fiscalização tributária, a análise empreendida concluiu pela ausência de amparo legal para essa possibilidade.

No que tange a questão “4” da consulta, onde foi questionado o pagamento de uma nota fiscal com dois empenhos distintos, como regra geral não há impedimentos, visto que o pagamento de um determinado bem ou serviço pode ser feito, parte com recursos próprios (tesouro) no caso Saúde, fonte 02 – Receita de Transferências de Impostos – Saúde e outra por conta de um convênio e/ou transferências do Estado ou União.

Todavia, no contexto do questionamento suscitado não cabe a regra geral, já que os consórcios públicos são disciplinados pela Lei nº 11.107/2005 e regulamentação do Decreto nº 6.017/2007, os quais são enfáticos no que diz respeito a forma que os consorciados podem repassar recursos para o Consórcio, ou seja, por contrato de rateio.

No mais, entendo adequada a sugestão proposta por auditores do Tribunal de Contas de supressão da parte final do item 6.b do Prejulgado 1776,⁸ uma vez que a redação

⁷ Fl. 29.

⁸ Prejulgado 1776 [...] 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: [...] 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

atual contém referência aos valores que possibilitam a dispensa de licitação em números absolutos, tendo se tornado obsoleta com a superveniência do Decreto nº 9.412/2018, que atualizou os valores das modalidades de licitação.⁹ Fórmula semelhante, vale dizer, foi adotada no Prejulgado 2090, sendo conveniente também a sua adequação.

Por último, coaduno com a proposta de auditores pela inclusão de item ao Prejulgado 1776,¹⁰ opinando, contudo, pela exclusão da expressão "taxas sobre serviços", pois, além de a retirada não prejudicar a compreensão do enunciado, previne eventuais interpretações equivocadas, haja vista que o termo "taxa" possui sentido jurídico preciso (espécie de tributo).

4 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, com amparo na competência conferida pelo art. 108, II, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, manifesta-se pela ADOÇÃO da solução proposta por meio do Parecer nº DGE-212/2019,¹¹ sugerindo-se, adicionalmente, a adequação do Prejulgado 2090 e a exclusão da expressão "taxas sobre serviços" do item a ser acrescido no Prejulgado 1776, nos termos da fundamentação acima.

Florianópolis, 19 de dezembro de 2019.

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 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;

9 Em que pese haver certa controvérsia a respeito da aplicabilidade do mencionado Decreto Federal aos Estados e Municípios, tem prevalecido o entendimento de que a norma foi editada sob o amparo do art. 22, XXVII, da Constituição, o qual confere competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, com arrimo, ainda, no art. 120 da Lei nº 8.666/93, que faculta ao Poder Executivo Federal a revisão anual dos valores previstos naquela lei.

10 Fl. 31.

11 Fls. 13/32.

ADERSON FLORES
Procurador de Contas