Processo:	**1153805**
Natureza:	**CONSULTA**
Consulente:	José Antônio Alves Donato
Jurisdicionado:	Consórcio Intermunicipal de Saúde Alto das Vertentes
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURI TORRES

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo sr. José Antônio Alves Donato, presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde Alto das Vertentes, nos seguintes termos:

> Em tese, seria possível o Consórcio receber recursos oriundos de contrato de programa por ente consorciado ou não utilizando-se da modalidade de aplicação 72 para assumir eventual delegação p/ o planejamento e aquisição de insumos médicos?
>
> Poderia a aquisição desses insumos pelo consórcio público ocorrer após a transferência financeira do município não ferindo o princípio da liquidação considerando que o município liquida a transferência e o consórcio liquida a compra?
>
> Em tese seria possível a transferência de recursos pelo município ao Consórcio por meio de contrato de rateio para que o último realizasse compras de insumos médicos e entregasse aos municípios?

A consulta foi distribuída ao conselheiro Mauri Torres, que determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para adoção dos procedimentos previstos no § 2º do art. 210-B do Regimento Interno.

II. HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

Em tese, seria possível o Consórcio receber recursos oriundos de contrato de programa por ente consorciado ou não utilizando-se da modalidade de aplicação 72 para assumir eventual delegação p/ o planejamento e aquisição de insumos médicos?

Poderia a aquisição desses insumos pelo consórcio público ocorrer após a transferência financeira do município não ferindo o princípio da liquidação considerando que o município liquida a transferência e o consórcio liquida a compra?

Em tese seria possível a transferência de recursos pelo município ao Consórcio por meio de contrato de rateio para que o último realizasse compras de insumos médicos e entregasse aos municípios?

Em tese, seria possível o Consórcio receber recursos oriundos de contrato de programa por ente consorciado ou não utilizando-se da modalidade de aplicação 72 para assumir eventual delegação p/ o planejamento e aquisição de insumos médicos?

Em pesquisa realizada nos sistemas *TCJuris* e *MapJuris Consultas*, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, verificou-se que os questionamentos propostos pelo consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foram objeto de deliberação desta corte de contas.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3338490

No entanto, entende-se oportuno colacionar trecho do parecer da Consulta 751717[1], sob relatoria do conselheiro Eduardo Carone Costa, na qual destacou-se a necessidade de autorização expressa do Poder Legislativo Municipal para a pactuação de Convênio de Cooperação e de Contrato de Programa entre os municípios mineiros, o Estado de Minas Gerais e a COPASA, para a outorga das competências de organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

> 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.
>
> § 1º O contrato de programa deverá:
>
> I - atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e
>
> II - prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.
>
> § 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:
>
> I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;
>
> II - as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;
>
> III - o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;
>
> IV - a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;
>
> V - a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;
>
> VI - o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.
>
> § 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.
>
> § 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.
>
> § 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.
>
> § 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

[1] Consulta 751717. Relator cons. Eduardo Carone Costa. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 08/10/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3338490

> § 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Percebe-se que, após a constituição do consórcio público, revestir-se-ão de validade apenas as obrigações que um ente da Federação assumir para com outro ou para com o próprio consórcio público, no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos, mediante a celebração de contrato de programa. Este é, portanto, o instrumento jurídico formal por meio do qual serão definidas, entre outras questões, as condições da delegação de competências, da transferência da posse de bens e de pessoal.

Conveniente assentar que, embora decorrente do vínculo firmado entre os entes públicos em razão de consórcio ou convênio de cooperação, o contrato de programa deles adquire autonomia, consoante previsto no § 4º do artigo acima transcrito, segundo o qual o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Considero de extrema relevância enfatizar que, nos termos da Lei Geral de Consórcio, apresenta-se carreada de vício insanável a cláusula de contrato de programa que atribua ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados. Entendo que outra não poderia ser a opção do legislador, pois tais funções expressam atos de autoridade pública, devendo permanecer na esfera de competência da entidade política.

Transpondo a investigação da matéria para a determinação da natureza jurídica do contrato de programa, cumpre consignar, com base nas disposições constantes na legislação vigente, que restou mantida a feição negocial, aspecto típico dos ajustes firmados na esfera pública, à semelhança dos contratos administrativos e dos convênios em geral, cujas estipulações ficam a cargo do Poder Executivo, uma vez que o escopo de instrumento em tela é viabilizar a execução da parceria já implantada, seja por meio de consórcio público, seja por intermédio de convênio de cooperação, cuidando-se, assim, de tarefa estranha às atribuições do Poder Legislativo.

Assim, a meu sentir, a validade dos contratos de programa não está adstrita à promulgação de lei, pois tais instrumentos decorrem da consecução de atividades meramente administrativas, função típica do Poder Executivo.

Contudo, não se pode olvidar que o Parlamento participa da definição do modelo adotado pelo ente público na gestão associada dos serviços públicos, pois somente mediante lei podem ser constituídos os consórcios públicos bem como os convênios de cooperação, consoante entendimento acima defendido.

No tocante ao procedimento prévio exigido para a formalização dos contratos de programa, estabelece o art. 24, XXVI, da Lei nº 8666/93, com redação conferida pela Lei nº 11.107/05, que é dispensável a licitação para sua celebração 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.

A respeito da referida hipótese de dispensa de licitação, preleciona o doutrinador Marçal Justen Filho:

> *" O contrato de programa aproxima-se a uma modalidade de convênio, por meio do qual se produz um instrumento de conjugação de esforços e recursos por entes federativos diversos, tendo por objeto a atribuição ao consórcio ou aos contratantes de direito e obrigações atinentes à gestão associada de serviços públicos. Logo e rigorosamente, a hipótese seria de inexigibilidade de licitação. No entendo, o legislador federal preferiu qualificar o caso como de dispensa, para eliminar qualquer margem de dúvida." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12 ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 335)*

Verifica-se, portanto, que uma vez autorizada a celebração do contrato de programa no instrumento consorcial ou no convênio de cooperação, o contrato de programa pode ser

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3338490

> firmado entre entes da Federação ou entre o ente público e entidades da administração pública indireta.

Além disso, cita-se excerto da Consulta 731118 (10/12/2008)[2], posteriormente corroborada pela Consulta 838654 (6/02/2013)[3], versando acerca da possibilidade de repasse de recursos às entidades associativas de munícipios, *in verbis:*

> A matéria em questão já foi examinada por este Plenário nas Consultas nºs 683310, 118358-3/93, 142730-0/94 e 111582-1/93, relatadas nas Sessões de 04/08/04, 22/03/94, 16/03/94 e 23/11/93, cujas respostas, no sentido da exigência de licitação, se encontram disponíveis na internet, por meio do endereço eletrônico www.tce.mg.gov.br. Neste mesmo sentido, podemos citar os pareceres em resposta às consultas de nºs. 434.547 e 703.949, relatadas nas Sessões de 15/04/98 e 21/12/05.
>
> Em síntese, sobre o assunto, o Tribunal firmou seu posicionamento no sentido de que as Associações de Municípios, que são entidades de direito privado (controladas e mantidas pelos Municípios) estão sujeitas à licitação para contratar com Municípios, bem como com terceiros.
>
> A necessidade de licitação para contratar com terceiros decorre das disposições do parágrafo único do art. 1º, da Lei n.º 8.666/93, que assim dispõe: "*subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e* ***demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios***", grifei.
>
> De sorte que, em sendo os recursos públicos, as entidades em tela, em que pese instituídas como pessoas de direito privado, ao aplicá-los, estão obrigadas a observar os princípios básicos constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, incluindo o dever de licitar, que são impostergáveis a todos aqueles que utilizem ou administrem bens e valores públicos.
>
> (...)
>
> Nos casos de associações de municípios, consórcios ou entidades intermunicipais, revestidas de personalidade jurídica de direito privado, embora constituídas e mantidas pelas entidades políticas que a compõem, de direito publico interno, são regidos por estatutos sociais registrados no cartório de registro de pessoas e obedecem as diretrizes estabelecidas pelas respectivas assembléias gerais e as previsões do seu estatuto social.
>
> (...)
>
> A propósito, na Consulta n. 614.186, relatada pelo Exm.º Sr. Conselheiro Fued Dib e aprovada à unanimidade na Sessão Plenária do dia 20/10/1999, o Tribunal de Contas firmou o seguinte entendimento:
>
> "*os consórcios intermunicipais, através das associações respectivas, deverão prestar contas de todos os recursos públicos percebidos, devendo esta Corte realizar o controle externo das contas apresentadas em todas as áreas que lhe competem: orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. Nesse sentido, deve este Tribunal exercer a sua competência nos termos dos incisos V e VII do artigo 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas – Lei Comp. 33/94, procedendo ao julgamento das contas daquela entidade,* ***verificando a legalidade das admissões de seu pessoal****, dos contratos, convênios e outros ajustes, além dos procedimentos licitatórios respectivos"(*grifei).

[2] Consulta 731118. Relator cons. Eduardo Carone. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 10/12/2008.
[3] Consulta 932774. Relator cons. Adriene Andrade. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 06/02/2013. Parecer disponibilizado no DOC de 11/03/2013.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3338490

> (...)
>
> A respeito dos consórcios públicos, José dos Santos Carvalho Filho, assim se posiciona:
>
> "*O objeto dos consórcios públicos, como já assinalado, se concentra na realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas(art.1º). Cuida-se, em última instância, de profícuo instrumento do federalismo cooperativo, através do qual os entes estatais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservadas na Constituição, se associam a outra pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais. De fato, há determinados serviços públicos que, por sua natureza ou extensão territorial, demandam a presença de mais de uma pessoa pública para que sejam efetivamente executados. É para tal situação que servem os consórcios públicos".* (Contrato Administrativo-15 ed., fls 191)
>
> (...)
>
> A entrega de recursos dos entes consorciados para o Consórcio Público apenas é possível através das rubricas previstas no chamado "contrato de rateio", formalizado a cada exercício financeiro. São partes desse contrato o ente e o Consórcio, de modo que, exemplificativamente, em um Consórcio com três municípios associados, há três contratos de rateio.
>
> O contrato de rateio não é contrato administrativo, não possui cláusulas exorbitantes, havendo igualdade entre as suas partes. Ademais, também não se confunde com o convênio, não pode ser rescindido a qualquer tempo, sendo que a omissão do ente na transferência de certo valor previsto no contrato implica configuração de ato de improbidade e inadimplência, sendo possível até mesmo a negativação do nome do ente omisso.
>
> Além das receitas advindas do contrato de rateio, os Consórcios Públicos têm outras três formas de receber recursos públicos: podem ser contratados (com dispensa de licitação) pelos consorciados para a prestação de algum serviço, podem receber recursos mediante convênios com entes não consorciados ou podem arrecadar receitas a partir da gestão associada de serviços públicos.

Poderia a aquisição desses insumos pelo consórcio público ocorrer após a transferência financeira do município não ferindo o princípio da liquidação considerando que o município liquida a transferência e o consórcio liquida a compra?

Em tese seria possível a transferência de recursos pelo município ao Consórcio por meio de contrato de rateio para que o último realizasse compras de insumos médicos e entregasse aos municípios?

Em pesquisa realizada nos sistemas *TCJuris* e *MapJuris Consultas*, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, verificou-se que os questionamentos propostos pela consulente, **nos exatos termos ora suscitados**, ainda **não** foram objeto de deliberação desta corte de contas.

Não obstante, colacionam-se, por oportuno, trechos do parecer da Consulta n. 1058877[4], *in verbis*:

> No que concerne à forma de contabilização, repisando-se aqui a necessidade de previsão das transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio nas leis orçamentárias ou nos créditos adicionais (art. 5º, § 1º, da Portaria STN n. 274/16) e da consolidação das despesas realizadas com recursos entregues em virtude de contrato de rateio nas contas dos

[4] Consulta n. 1058877. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Primeira Câmara. Consulta deliberada na sessão de 5/8/2020. Parecer disponibilizado no DOC de 24/8/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3338490

entes consorciados (art. 8º, § 4º, da Lei n. 11.107/05), conclui-se que, para que haja a apropriação dos recursos advindos do IRRF é necessária a prévia autorização no orçamento tanto do consórcio público quanto do ente consorciado.

Nesse caso, no momento da retenção do imposto, os valores arrecadados devem ser contabilizados como receita extraorçamentária no âmbito do consórcio, com o respectivo registro no passivo circulante. Já no momento da apropriação dos valores, o consórcio público deve registrar o recolhimento do IRRF aos entes consorciados, a partir da despesa extraorçamentária, dando-se baixa no passivo circulante.

No âmbito dos municípios consorciados, tais valores devem ser lançados como receita orçamentária, para, em seguida, serem lançados como despesa orçamentária, relativa à transferência decorrente do contrato de rateio, registrada sob a modalidade de aplicação 71.

Por fim, essa transferência voltará aos registros do consórcio público sob a forma de receita orçamentária por recebimento de transferência do contrato de rateio.

III. DA REFORMA OU REVOGAÇÃO DE TESE

Em decorrência do caráter normativo ínsito às consultas, o parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno estabelece que "considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores", que tiverem seu entendimento reformado ou revogado, de forma a salvaguardar os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, corolários do Estado Democrático de Direito[5].

Tal obrigatoriedade encontra respaldo na legislação pátria, como se depreende da lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e da lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

O Código de Processo Civil, em seu artigo 926, estabelece que "os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente". Nesse diapasão, os arts. 927, § 5º, e 979 do CPC estabelecem que:

> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:
>
> [...]
>
> § 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.
>
> ---
>
> Art. 979. A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.
>
> § 1° Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.
>
> § 2° Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterá, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.
>
> § 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

[5] Nesse sentido, o art. 9º da lei complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, preceitua que "a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas".

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3338490

Desse modo, os tribunais de contas, assim como os tribunais que compõem o Poder Judiciário, devem zelar pela coerência das suas próprias decisões, superando-as, por óbvio, sempre que houver modificação de entendimento e não olvidando de tratar de forma expressa esta ocorrência.

Já a Lindb, com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público, reforça o dever das autoridades públicas atuarem nesse sentido, conforme se dessume do disposto em seu art. 30, que dispõe que as "*autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas* ***e respostas a consultas*****"**. (grifos nossos).

A segurança jurídica está intrinsecamente ligada à estabilidade, à previsibilidade das consequências jurídicas, à segurança de orientação e à realização do direito, cabendo ao poder público proteger a confiança do cidadão no tocante às consequências de suas ações e dos efeitos dos atos do Estado.

Sendo assim, caso alguma tese fixada em consulta anterior seja reformada ou revogada**, importante que tal revogação ou reforma conste expressamente no parecer exarado em resposta à presente consulta**, a fim de se garantir a melhor orientação ao consulente e demais jurisdicionados desta corte[6].

IV. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, verifica-se que este egrégio tribunal de contas **não possui deliberações em tese** que tenham enfrentado, **de forma direta e objetiva**, questionamentos **nos exatos termos** ora suscitados pelo consulente.

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta coordenadoria não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo tribunal sobre as questões suscitadas e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 15 de September de 2023.

Gabriela de Moura e Castro Guerra
Coordenadora – TC 3247-3

(*assinado digitalmente*)

[6] Na elaboração deste relatório foram mencionadas as seguintes consultas: Consultas ns. 1058877 (5/8/2020); 838654 (6/02/2013); 751717.(8/10/2008) e 731118 (10/12/2008).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3338490