



Proc.: 01802/20

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO** : 1802/2020 @  
**CATEGORIA** : Consulta  
**SUBCATEGORIA** : Consulta  
**ASSUNTO** : Consulta sobre a possibilidade de contratação de pessoal pelo regime Celetista, independentemente de Concurso Público  
**JURISDICIONADO** : Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN  
**INTERESSADOS** : Evandro Epifânio de Faria - CPF n. 299.087.102-06  
Presidente do CISAN Central/RO  
Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Crespo  
Willian Luiz Pereira - CPF n. 760.015.712-87  
Superintendente do CISAN Central/RO  
**ADVOGADO** : Luiz Eduardo Fogaça, OAB/RO n. 876  
Procurador do CISAN Central/RO  
**RELATOR** : Conselheiro Benedito Antônio Alves  
**SESSÃO** : 9ª SESSÃO TELEPRESENCIAL DO PLENO, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2020

**EMENTA:** CONSULTA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO DA REGIÃO CENTRAL DE RONDÔNIA – CISAN. QUESTIONAMENTO SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELO REGIME CELETISTA, INDEPENDENTEMENTE DE CONCURSO PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DOS SERVIDORES INDEPENDENTEMENTE DA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 3º DA LEI FEDERAL N. 8.745/93. APLICAÇÃO POR ANALOGIA NOS TERMOS DO ARTIGO 4º DA LINDB.

1. Os empregados que prestam serviços ao Consórcio Público, são regidos pelo regime celetista, nos termos estabelecidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e do artigo 6º, § 2º da Lei Federal n. 11.107/2005.

2. É possível a contratação dos empregados que prestam serviços ao consórcio público por tempo determinado, conforme art. 4º, IX da Lei Federal n. 11.107/2005, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

3. A contratação realizada pelo Consórcio Público, é feita mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive por meio de publicação no Órgão Oficial, com divulgação do edital de convocação no qual devem constar as regras do procedimento, com fundamento no artigo 4º, IX, da Lei Federal n. 11.107/2005, e artigo 3º da Lei Federal n. 8.745/93, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, aplicado por analogia, em cumprimento ao mandamento expresso no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

4. Deve o Consórcio Público cumprir os preceitos da legislação trabalhista e previdenciária.

5. Conhecida a consulta formulada pelos Senhores Evandro Epifânio de Faria, CPF n. 299.087.102-06, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN Central/RO - Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Crespo, e Willian Luiz Pereira, CPF n. 760.015.712-87, Superintendente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN, legalmente representados pelo Procurador Luiz Eduardo Fogaça, OAB/RO n. 876, ante o preenchimento dos requisitos legais.

**PARECER PRÉVIO**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, na 9ª Sessão Telepresencial do Pleno, de 26 de novembro de 2020, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar nº 154/1996, combinado com o artigo 84 do Regimento Interno desta Corte, conhecendo da Consulta formulada pelos Senhores Evandro Epifânio de Faria, CPF n. 299.087.102-06, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN Central/RO - Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Crespo, e Willian Luiz Pereira, CPF n. 760.015.712-87, Superintendente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN, na qual requerem pronunciamento desta Corte sobre a possibilidade de se promover a contratação de pessoal pelo regime celetista, por Consórcio Público, independentemente de realização de concurso público; e se os consórcios públicos intermunicipais estão obrigados ao recolhimento das contribuições previdenciárias, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, quanto à preliminar, acompanhado pelos Conselheiros Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva e o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto, que proferiu voto de desempate, por maioria, vencidos os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva e Wilber Carlos dos Santos Coimbra; quanto ao mérito, acompanhado pelos Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza e Francisco Carvalho da Silva, por maioria, vencido o Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, em:

É DE PARECER que se responda à Consulta na forma a seguir disposta:

1. O Consórcio Público instituído por prazo indeterminado deve realizar Concurso Público, sendo que empregados serão regidos pelo regime celetista, nos termos estabelecidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e não pelo regime estatutário, sem estabilidade, conforme prevê o artigo 6º, § 2º, da Lei Federal n. 11.107/2005 com a recente alteração dada pela Lei Federal n. 13.822/2019;

2. O Consórcio Público instituído por prazo determinado poderá contratar empregados por tempo determinado, tendo em vista que a Lei Federal n. 11.107/2005 em seu artigo 4º, IX, e a Lei Estadual n. 4.619/2019 admitem contratação para atender à necessidade temporária de excepcional

Parecer Prévio PPL-TC 00019/20 referente ao processo 01802/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

interesse público, obedecendo-se ao prazo de duração das contratações previsto no artigo 4º da Lei Estadual n. 4.619/2019;

3. O recrutamento do pessoal contratado pelo consórcio público será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive por meio do órgão oficial, com divulgação do edital de convocação, no qual devem constar as regras do procedimento, prescindindo de concurso público, sendo que a seleção de pessoal será com prova escrita ou prática, com critérios objetivos, desde que presentes os requisitos autorizadores da contratação temporária, nos termos do artigo 4º, IX, da Lei Federal n. 11.107/2005, artigo 3º da Lei Estadual n. 4.619/2019, que regulamentou a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, aplicado por analogia, em cumprimento ao mandamento exposto no 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a qual determina que constatada a lacuna, o julgador deverá recorrer à analogia para supri-la, sem perder de vista a obrigatoriedade de submetê-lo ao crivo do Tribunal de Contas, observando rigorosamente o artigo 21 da Instrução Normativa n. 13/TCERO-2004, a qual define o que deve constar no Edital de Processo Seletivo Simplificado, e a Instrução Normativa n. 41/TCERO-2014, que disciplina a forma de envio do Edital de processo Seletivo Simplificado para o TCE/RO;

4. Deve o consórcio público cumprir os preceitos da legislação trabalhista e previdenciária, recolhendo, destarte, todos os tributos devidos;

5. Deve constar no protocolo de intenções, a ser firmado pelos entes consorciados, o número de empregados, a forma de provimento pelo regime celetista, a remuneração, bem como os casos de cessão ou contratação de empregados, por tempo determinado, para atender necessidade temporária e de excepcional interesse público.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, Bendito Antônio Alves (Relator) e o Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias; o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Adilson Moreira de Medeiros. Ausente o Conselheiro Edilson de Sousa Silva, devidamente justificado.

Porto Velho, 26 de novembro de 2020

(assinado eletronicamente)  
**BENEDITO ANTÔNIO ALVES**  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
**PAULO CURI NETO**  
Conselheiro Presidente



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO** : 1802/2020 @  
**CATEGORIA** : Consulta  
**SUBCATEGORIA** : Consulta  
**ASSUNTO** : Consulta sobre a possibilidade de contratação de pessoal pelo regime Celetista, independentemente de Concurso Público  
**JURISDICIONADO** : Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN  
**INTERESSADOS** : Evandro Epifânio de Faria - CPF n. 299.087.102-06  
Presidente do CISAN Central/RO  
Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Crespo  
Willian Luiz Pereira - CPF n. 760.015.712-87  
Superintendente do CISAN Central/RO  
**ADVOGADO** : Luiz Eduardo Fogaça, OAB/RO n. 876  
Procurador do CISAN Central/RO  
**RELATOR** : Conselheiro Benedito Antônio Alves  
**SESSÃO** : 12ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 16 a 20 de novembro de 2020

### RELATÓRIO

Versam os autos sobre Consulta formulada pelos Senhores Evandro Epifânio de Faria, CPF n. 299.087.102-06, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN Central/RO., Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Crespo, e Willian Luiz Pereira, CPF n. 760.015.712-87, Superintendente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN, legalmente representados pelo Procurador do CISAN Central/RO, Luiz Eduardo Fogaça, OAB/RO n. 876, os quais requerem pronunciamento desta Corte, *in verbis*:

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?

2. Ressalte-se que a Consulta se faz acompanhar do Parecer Jurídico subscrito pelo Procurador do CISAN Central/RO, Luiz Eduardo Fogaça, OAB/RO n. 876 (ID 908916), conforme estabelece o art. 84, § 1º do RITCRO.

3. Em juízo de admissibilidade, por meio da Decisão Monocrática DM-0126/2020-GCBAA (ID 17994), verifiquei que a consulta preenche os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, inculpidos nas normas organizacionais e regimentais *interna corporis*, pois encontrava-se suficientemente instruída, com indicação precisa do seu objeto, bem como acompanhada de Pareceres da Procuradoria Jurídica daquele Consórcio Público, nos termos dos artigos 84 e 85, razão pela qual os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de Parecer, em obediência ao artigo 230, III, todos do Regimento Interno desta Corte.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

4. O Órgão Ministerial de Contas, ao se manifestar sobre a matéria, emitiu o Parecer n. 0171/2020-GPGMPC (ID 9266898), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, *in verbis*:

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 o necessário escorço.

**VOTO DO CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**  
**DO JUÍZO DE PRELIBAÇÃO**

5. O juízo prelibatório positivo exige o preenchimento dos pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade.

6. *In casu*, a Consulta, deve obedecer o preenchimento de requisitos da legislação *interna corporis*, prevista nos 84 e 85, do Regimento Interno desta Corte, *ipsis verbis*:

**Art. 84.** As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembleia 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.

7. A referida consulta foi formulada pelos Senhores Evandro Epifânio de Faria, CPF n. 299.087.102-06, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN Central/RO - Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Crespo, e Willian Luiz Pereira, CPF n. 760.015.712-87, Superintendente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Rondônia - CISAN, acompanhada do Parecer subscrito pelo Procurador do CISAN Central/RO, Luiz Eduardo Fogaça, OAB/RO n. 876.

8. O Ministério Público de Contas, em seu Parecer de n. 0171/2020-GPGMPC (ID 9266898), afirmou, em excertos. *In verbis*:

(...)

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.

9. Com a devida *venia* ao r. Órgão Ministerial, esse não é o meu entendimento, pois no caso em análise, é possível conhecer da consulta, dada a relevância da matéria a ser enfrentada, no tocante a questão de fundo envolvida em seu objeto.

10. A esse respeito, o doutrinador de escol, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>1</sup> leciona que *essa exigência pode ser abandonada pelos Tribunais de Contas, até porque as normas costumam colocá-la como “sempre que possível”*.

11. Corroborando com tal assertiva doutrinária, inclusive, nesta Corte, exatamente sobre o tema tratado, encontra-se disciplinado, no RITCERO, precisamente em seu art. 84, § 1º.

12. E conclui afirmando com propriedade que *há registro também da dispensa dessa exigência quando há relevância e urgência na questão de fundo envolvida na consulta*, que se amolda perfeitamente, aos termos da consulta ora formulada. (sem grifo no original)

13. Ademais, comungo do entendimento, que é perfeitamente possível, *in casu*, atento ao princípio da finalidade ou da instrumentalidade das formas, conhecê-la, haja vista que o processo em sua natureza, é o conjunto de atos coordenados e encadeados, cujo escopo maior é exatamente possibilitar a entrega da justa prestação jurisdicional, no que impende reconhecer o seu caráter instrumental, ou seja, o meio pelo qual o Estado-Juiz (aqui por óbvio a jurisdição de contas) serve-se para a aplicação do direito material ao caso concreto, sem descurar-se das normas processualísticas aplicáveis à espécie.

<sup>1</sup> FERNANDES, Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 327.  
Parecer Prévio PPL-TC 00019/20 referente ao processo 01802/20



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

14. Assim, por meio da Decisão Monocrática DM-0126/2020-GCBAA (ID 17994), entendo que a presente consulta preenche os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, insculpidos nas normas deste Tribunal de Contas, razão pela qual deve ser conhecida.

**DO JUÍZO DE DELIBAÇÃO**

15. Como visto em linhas precedentes, o Consulente requer pronunciamento desta Corte sobre se é possível o Consórcio Público promover a contratação de pessoal pelo regime celetista, independentemente de realização de concurso público; e se os consórcios públicos intermunicipais estão obrigados ao recolhimento das contribuições previdenciárias

16. *Ab initio*, releva sublinhar que para o Estado desempenhar sua função é necessário que tenha uma estrutura, ainda que mínima. Na visão do mestre Hely Lopes Meirelles “a estrutura da Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”.

17. Discorrendo sobre o tema, esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello, que para desempenhar tais funções, “o Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu encargo, como pode prestá-las através de outros sujeitos<sup>2</sup>”.

18. E pode fazê-lo de forma centralizada ou distribuir competências, o que se dá pela desconcentração e descentralização.

19. Na centralização, a atividade é executada diretamente pelo Estado, por meio de próprios órgãos, não transferindo essa atribuição à outra pessoa jurídica, sendo que em algumas hipóteses, essa transferência não ocorre por impossibilidade da transferência, como nos casos de segurança pública, que é um dever do Estado para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, devendo ser desempenhada pelos órgãos de segurança ou para defesa da Pátria que por força de dispositivo constitucional, é atribuição exclusiva das Forças Armadas (arts. 142 e 144, I a V da Constituição Federal).

20. A desconcentração ocorre no âmbito interno da Administração Pública, e consiste na distribuição interna de atividades administrativas a outros órgãos, pertencentes à Administração Pública Direta, mas que não tem personalidade jurídica própria.

21. Por sua vez, a descentralização é a distribuição externa de atividades administrativas, que passam a ser exercidas por pessoa (s) distintas do Estado, e ocorre quando o Estado transfere o exercício de suas atividades para particulares, ou para entidades por ele criadas, agindo assim de forma indireta.

22. Ou seja. Quando o Estado executa algumas de suas atividades de forma descentralizada, ele o faz por meio da administração indireta, que no esclarecedor conceito de José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup>, “é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada”.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010, p. 139.

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27ª Ed. São Paulo: Atlas. 2014, p. 418.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

23. As entidades que compõem a administração indireta são as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (art. 4º, II, “a”, “b”, “c” e “d” do Decreto-lei 200/1967).

24. A Carta Constitucional em seu 241, prescreve que *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.*

25. O referido dispositivo foi regulamentado pela Lei Federal n. 11.107/2005, a qual dispõe em seu artigo 1º *caput* e § 1º que os *consórcios públicos, são constituídos sob a forma de associações públicas, ou pessoa jurídica de direito privado, para realização de objetivos de interesse comum.*

26. Sobreleva sublinhar que com a promulgação da Carta da República de 1988, ocorreu uma redefinição do papel do Estado brasileiro, sobressaindo a atuação dos Municípios, os quais, assumiram a execução de políticas públicas que antes ficavam a cargo da União ou dos Estados.

27. Houve uma repartição de competências entre os Entes Federativos, a qual pode se dar das seguintes formas:

**I - vertical:** quando dois ou mais Entes Públicos atuam de forma conjunta ou concorrente para o exercício das atribuições legalmente estabelecidas pela Carta Magna de 1988, a exemplos de atuação na área de meio ambiente, educação, assistência social, dentre outras; e

**II - horizontal:** quando determinadas competências se restringem a um Ente apenas, não sendo compartilhadas com os demais. São exemplos: Competência exclusiva da União assegurar a defesa nacional (art. 21, II da CF); dos Estados em instituir regiões metropolitanas art. 25, § 3º da CF); e dos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, tais como o transporte coletivo (art. 30, V da CF).

28. Nesse contexto é que nasce a necessidade do diálogo e da cooperação federativa como ferramentas necessárias para o desenvolvimento local, estadual e nacional, sendo os consórcios públicos intermunicipais revestidos de grande importância para a integração dos governos locais, com o fito de prestar serviços públicos de qualidade, decorrentes do princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput* da Constituição Cidadã de 1988.

29. Como visto alhures (§§ 22 e 23), a Lei 11.107/2005, que instituiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos regulamentou o art. 241 da Constituição Federal, o qual a partir da Emenda Constitucional 19/1998, previu a gestão associada de serviços públicos entre os Entes federados.

30. Posteriormente, editou-se o Decreto Federal n. 6.017/2007, que regulamentou particularidades a respeito da Lei 11.107/2005, o qual em seu artigo 2º, I, definiu consórcio público como *pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

*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.*

31. Independentemente da personalidade jurídica adotada (pública ou privada), nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei Federal n. 11.107/2005 e art. 7º, § 1º, do Decreto 6.017/2007, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne a:

**I** - Realização de licitação;

**II** - Celebração de contratos;

**III** - Prestação de contas; e

**IV** - Admissão de pessoal (que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT).

32. No entanto, o Decreto 6.017/2007 deixa claro em seu art. 2º, I, que o consórcio público constituído como associação pública possui natureza autárquica, como se observa pelo preceptivo abaixo transcrito:

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

**I - consórcio público:** pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, 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;

33. O que se observa, é que a escolha do legislador em classificar os consórcios públicos como uma associação pública de natureza autárquica sofreu críticas por parte dos estudiosos do direito, por tratar-se de uma instituição jurídica anômala, a ponto do notável jurista Miguel Reale defender a inconstitucionalidade do projeto de Lei dos Consórcios por “se criar, por vias transversas, uma nova entidade da administração indireta<sup>4</sup>”.

34. No entanto, prevalece a ideia de que os consórcios no formato de associação pública são uma subespécie do gênero autarquia, configurando-se como Autarquia associativa (associações públicas ou consórcios públicos, sob forma de associação).

35. Em verdade, trata-se de uma situação atípica. A administração pública indireta decorre da descentralização por serviços que consiste na instituição pelo Estado, por meio de lei (para criar ou autorizar), sendo que entidades que compõem a administração indireta são as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (art. 4º, II, “a”, “b”, “c” e “d” do Decreto-lei 200/1967).

36. No âmbito federal, via de regra, as entidades da administração indireta vinculam-se aos Ministérios, integrantes da administração direta. Repita-se. Relação de vinculação e não de subordinação.

37. Ocorre que o regime adotado para todos os servidores das autarquias é o **estatutário**, em decorrência da personalidade jurídica de direito público, razão pela qual há necessidade da realização

<sup>4</sup> Parecer jurídico disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/parecer.htm>. Consulta em 18.09.2020 as 11:11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

de concurso público para os servidores, sendo que os mesmos, decorrido o prazo do estágio probatório, adquirem estabilidade.

38. É nesse ponto que constata-se de uma situação atípica ou anômala.

39. Se de um lado, o Decreto Federal n. 6.017/2007 que regulamentou a Lei Federal n. 11.107/2005, dispõe em seu artigo art. 2º, I, que *o consórcio público constituído como associação pública, com personalidade jurídica de direito público tem **natureza autárquica***, por outro, a Lei Federal n. 11.107/2005, em seu artigo 6º, § 2º, recentemente alterada pela Lei n. 13.822/2019, prescreve que **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.****

40. *Ad argumentandum tantum*, é flagrante a contradição. Se o consórcio público constituído como associação pública tem **natureza autárquica** (art. 2º, I do Decreto Federal n.6.017/2007), logo os servidores **deveriam ser estatutários**.

41. No entanto, a própria Lei Federal n. 11.107/2005, afirma em seu artigo 6º, § 2º, que a **admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Ou seja. Flagrante contradição.

42. Ocorre que para cumprir seus objetivos, o Consórcio Público deve contar com quadro de profissionais para compor a sua estrutura organizacional, necessitando para tanto promover recrutamento e seleção dos mesmos.

43. O renomado procurador geral adjunto do Município de Belo Horizonte. Roberto Sorbili Filho<sup>5</sup>, dedicado estudioso do tema, em obra de grande relevo, afirma que “**não faz sentido**, ainda que o consórcio tenha função típica de Estado, e mesmo que seja constituído na forma de associação pública, **que se adote o regime estatutário para os agentes do consórcio**”. (sem grifo no original)

44. Isso porque, na concepção desse preclaro autor, essas instituições devem ter tempo de duração definido, segundo disciplinado no inciso I, art. 4º da Lei Federal n. 11.107/2005 que prescreve como requisitos

I - Denominação;

II - Finalidade;

III - **prazo de duração**; e

IV - A sede do consórcio.

45. Ademais, existe a possibilidade do **consórcio ser extinto a qualquer tempo**, circunstância que impede que os contratados mediante concurso público diretamente pelo consórcio

<sup>5</sup> SORBILLI FILHO, Roberto. *Regime de trabalho em consórcios públicos*. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Eliza Braz (Coord.). **Consórcios Públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp, 195-212 e pp, 206-207.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

possuam a estabilidade típica do regime estatutário, direito à disponibilidade remunerada e regime próprio de previdência.

46. Porém, contrariamente ao regime privado, por se tratar de emprego público, a dispensa do agente concursado só será possível se houver motivo justificado, permitindo a sua reintegração se a causa for infundada.

47. É extrema de dúvidas que o regime de trabalho a ser adotado no consórcio público se submete à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conforme com a nova e recente redação (2019) do artigo 6º, § 2º da Lei Federal n. 11.107/2005:

**Art. 6º** O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

(...)

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 13.822, de 2019) (sem grifo no original)

48. O Decreto Federal n. 6.017/2007, que regulamentou a Lei Federal n. 11.107/2005, na Seção VII, trata dos servidores em seus artigos 22 e 23, dispõe que:

**Art. 22.** A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

**Art. 23.** Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.

§ 2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

§ 3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

49. Em que pese o referido Decreto tratar de forma específica sobre os servidores, não trata da forma de seu ingresso, mas de sua cedência.

50. Isso porque, a Lei Federal n. 11.107/2005 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, em seu artigo 4º, IX, **admite contratação por tempo determinado**, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, como se observa pelo dispositivo abaixo transcrito:

**Art. 4º** São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

(...)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

IX - o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de **contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público**; (sem grifo e sem sublinhamento no original)

51. Em que pese, haver a possibilidade legal expressa na lei de regência dos Consórcios Públicos da contratação por tempo determinado, não há indicação da forma, havendo uma lacuna.

52. No Direito pátrio, *ex vi* do artigo 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro<sup>6</sup>, constatada a lacuna, o julgador deverá recorrer à analogia e, na falta desta, sucessivamente, aos costumes e princípios gerais de Direito, não podendo *abster-se de decidir sob alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico*, conforme art. 140, *caput*, do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente nesta Corte, nos termos do artigo 286-A do RITCERO.

53. *Id est*, as normas sobre contratação temporária e suas formas, devem ser extraídas do conjunto de princípios que fundamentam o regime jurídico-administrativo.

54. Com grande maestria, leciona Paulo Nader<sup>7</sup>, que ***configurada a lacuna de normas explícitas, parte o aplicador para uma investigação na lei que se revela omissiva.***

55. E complementa, afirmando que *analogia configura apenas uma estrutura lógica, um tipo de raciocínio jurídico que visa a indicar, ao aplicador, a fonte normativa aplicável.*

56. Aliás. É de grande relevância nesse momento, trazer a lume que a Confederação Nacional dos Municípios, em excelente obra intitulada “Consórcios públicos intermunicipais, uma alternativa à gestão pública<sup>8</sup>”, em tabela demonstrativa às páginas 32 e 33 da cit. op. elenca 7 (sete) fatores que facilitam e 7 (sete) que dificultam a implementação do Consórcio Público Municipal, elencando como um daqueles que dificultam é o **engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal**, como se constata pela transcrição, cujo teor transcreve-se na íntegra:

**Quadro 5 - Fatores que favorecem e dificultam  
o consorciamento público intermunicipal**

<b>Fatores que FAVORECEM</b>	<b>Fatores que DIFICULTAM</b>
a) A existência de uma identidade regional prévia entre um conjunto de Municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada;	a) Ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais;
b) A constituição de lideranças políticas regionais que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais;	b) Comportamento individualista dos Municípios;

<sup>6</sup> **Art. 4º** Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

<sup>7</sup> NADER, Paulo. Curso de direito civil - parte geral, v.1. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2016, p, 128.

<sup>8</sup> HENRICHES, Joanni Aparecida e MOYANO Leandro Rico. Consórcios públicos intermunicipais, uma alternativa à gestão pública. Brasília: 2016, pp 32/33. Disponível em PDF e no site: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca - consulta em 19.09.2020> as 11:29.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

c) Questões que envolvem “tragédias dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários Municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado;	c) Desavenças político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador/presidente;
d) A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido;	d) Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas;
e) O apoio e a indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e a manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos;	e) Falta de indução federativa dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais; gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios;
f) Pactos políticos <i>ad hoc</i> entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam conjuntamente a ambos;	f) Lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira;
g) A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento.	g) Engessamento do direito administrativo e de sua <b><u>interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal.</u></b> (sem grifo e sem sublinhamento no original)

Fonte: Abrucio et al. (2013, p. 1547-1548).

57. É com olhar contrito que observo a letra “g” da coluna a direita da referida tabela. Se é esta a ideia (de que interpretação por parte dos Tribunais de Contas, criam obstáculos ao associativismo intermunicipal), devemos desmistificá-la, e com olhar à frente, nesses novos tempos ágeis da era digital, revisitar o tema como se faz nesta oportunidade.

58. Como visto alhures (§ 49), a Lei Federal n. 11.107/2005 em seu artigo 4º, IX, **admite contratação por tempo determinado** para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

59. É sabido que nem sempre os institutos jurídicos se mostram completos, sendo pois suscetíveis de lacunas, e para supri-las há necessidade de integração do direito, paradigmático, fundamentalmente semelhante que, em seu conjunto, definem a *quaestio facti* análoga.

60. Nesse sentido, que em relação ao procedimento para contratação temporária dos empregados que prestam serviços aos Consórcios Públicos, em se havendo dúvida sobre o regime contratual de empregados, entendo a necessidade de se aplicar por meio da analogia, o artigo 3º da Lei Estadual n. 4.619/2019, que regulamenta a contratação por tempo determinado para atender à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, *in verbis*:

**Art. 3º** O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante **processo seletivo simplificado** sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União (sem grifo e sem sublinhamento no original)

61. Pelo exposto, concluo que é possível sim, o recrutamento do pessoal a ser contratado pelo consórcio público, **prescindindo de concurso público**, mediante **processo seletivo simplificado** sujeito à ampla divulgação, inclusive por meio de publicação em Órgão Oficial, com divulgação do edital de convocação, no qual deverão constar as regras do procedimento, sem perder a obrigatoriedade de submetê-lo ao crivo desta Corte.

62. Não faria sentido elaborar um concurso público para que servidores públicos ou empregados públicos trabalhassem apenas por tempo determinado. Isso revelar-se-ia em afronta ao princípio da eficiência, previsto no artigo 37, *caput* da Carta Constitucional de 1988, o qual externa a ideia de celeridade, qualidade e gestão na prestação do serviço público e poderia abalar a segurança jurídica que deve nortear sempre a feitura de todos os atos administrativos.

62. Quanto ao tema da consulta *sub examine*, após **proceder minucioso estudo** e constatar que não há vedação prevista na Lei Maior, ante a relevância do tema suscitado na Consulta, à luz de tudo que foi exposto ao longo deste Relatório, convencido estou de que é possível na forma da lei, **atendido o interesse público**, a contratação de **forma excepcional**, de pessoal pelo consórcio público, **prescindindo de concurso público**, nos seguintes termos, ressaltando que:

**I** - Se o Consórcio Público for instituído por **prazo indeterminado**, deve realizar Concurso Público, sendo que empregados que prestam serviços ao consórcio público, serão regidos pelo **regime celetista**, nos termos estabelecidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e não pelo regime estatutário, sem estabilidade, conforme prevê o **artigo 6º, § 2º da Lei Federal n. 11.107/2005** com a recente alteração dada pela Lei Federal n. 13.822/2019;

**II** - Se o Consórcio Público for instituído por **prazo determinado**, é possível contratação dos empregados que prestarão serviços ao consórcio público, tendo em vista que a **Lei Federal n. 11.107/2005** em seu artigo 4º, IX, e a **Lei Estadual n. 4.619/2019**, **admitem contratação por tempo determinado**, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público<sup>9</sup>, obedecendo-se o prazo de duração das contratações previsto no **artigo 4º da Lei Estadual n. 4.619/2019**;

**III** - O recrutamento do pessoal contratado pelo consórcio público será feito mediante **processo seletivo simplificado** sujeito a ampla divulgação, inclusive por meio do Órgão Oficial, com divulgação do edital de convocação, no qual devem constar as regras do procedimento, **prescindindo de concurso público**, sendo que a **seleção de**

<sup>9</sup> Cite-se a esse respeito como exemplo, a Lei 14.087/2019, que ratificou o Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste, e o Convênio de Cooperação firmado entre o Estado da Bahia e o Estado do Ceará, prevendo em seu artigo 34, a possibilidade de contratação temporária. Disponível no site: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14087-de-26-de-abril-de-2019> - consulta realizada em 20.09.2020 as 13:31.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**peçoal** será com prova escrita ou prática, com critérios objetivos, desde que presentes os requisitos autorizadores, da contratação temporária, nos termos do **artigo 4º, IX, da Lei Federal n. 11.107/2005, artigo 3º da Lei Estadual n. 4.619/2019**, que regulamentou a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, **aplicado por analogia**, em cumprimento ao mandamento exposto no 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a qual determina que constatada a lacuna, o julgador deverá recorrer à analogia para supri-la, sem perder de vista a obrigatoriedade de submetê-lo ao crivo do Tribunal de Contas, observando rigorosamente o **artigo 21 da Instrução Normativa n. 13/TCERO-2004**, a qual define o que deve constar no Edital de Processo Seletivo Simplificado, e a **Instrução Normativa n. 41/TCERO-2014**, que disciplina a forma de envio do Edital de processo Seletivo Simplificado para o TCE/RO;

**IV** - Deve o consórcio público cumprir os preceitos da legislação trabalhista e previdenciária, recolhendo, destarte, todos os tributos devidos; e

**V** - Deve constar no protocolo de intenções a ser assinado pelos entes consorciados, o número de empregados, a forma de provimento pelo regime celetista, a remuneração, bem como os casos de cessão ou contratação de empregados, por tempo determinado, para atender necessidade temporária e excepcional de interesse público.

63. *Ex positis*, data máxima *vênia*, divergindo do entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, por meio do Parecer n. 0171/2020-GPGMPC (ID 9266898), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, submeto à deliberação deste Egrégio Plenário, o seguinte **VOTO**:

**I - CONHECER** da Consulta formulada pelos Senhores Evandro Epifânio de Faria, CPF n. 299.087.102-06, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN Central/RO - Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Crespo, e Willian Luiz Pereira, CPF n. 760.015.712-87, Superintendente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN, legalmente representados pelo Procurador Jurídico Luiz Eduardo Fogaça, OAB/RO n. 876, visto preencher os requisitos de admissibilidade, nos termos do artigo 84 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

**II - NO MÉRITO**, com esteio na *ratio decidendi* expendida ao longo do voto, responder aos questionamentos formulados pelo Consulente, quais sejam: **(i)** se é possível o Consórcio Público promover a contratação de pessoal pelo regime celetista, independentemente de realização de concurso público; e **(ii)** se os consórcios públicos intermunicipais estão obrigados ao recolhimento das contribuições previdenciárias consoante projeto de Parecer Prévio em anexo.

**III - DAR CONHECIMENTO**, desta decisão, aos Consulentes e ao Procurador do CISAN Central/RO, Luiz Eduardo Fogaça, OAB/RO n. 876, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cujo Relatório, voto e Parecer Prévio em seu inteiro teor estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br), em homenagem à sustentabilidade ambiental.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**IV - REMETER** os autos, após cumpridas as formalidades de praxe, ao Departamento do Pleno, para adoção das providências de sua alçada, e conseqüente arquivamento definitivo, sem extração de cópias, em homenagem à sustentabilidade ambiental.

É como voto.

**CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Convirjo com o Relator.

**DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

1. Após detida análise dos autos em questão, **DIVIRJO** do encaminhamento proposto pelo Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES.
2. É que, como visto, o Relator do caderno processual conheceu a Consulta formulada, bem como, no mérito, respondeu aos questionamentos formulados pelo Consulente, nos termos do projeto de Parecer Prévio, anexo ao Voto.
3. Ocorre que, tanto o art. 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154, de 1996, quanto o Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em seus artigos 83 a 85, versam sobre a legitimidade para a formulação de Consulta, além de trazerem os requisitos para seu conhecimento e processamento.
4. Abstrai-se dos autos, que o Senhor EVANDRO EPIFÂNIO DE FARIA, é Prefeito do Município de Rio Crespo – RO e, portanto, figura no rol de autoridades elencadas no art. 84 do RITCERO, sendo parte legítima para formular a presente Consulta.
5. Vê-se, ainda, que a Peça de Ingresso (ID 908916, às fls. 8/14) se encontra instruída com o Parecer da Assessoria Jurídica do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia – CISAN, em parcial atendimento ao que estabelecido no regramento contido no § 1º do art. 84 do RITCERO.
6. Nada obstante, nos termos do que mencionado no Parecer Ministerial n. 171/2020-GPGMPC (ID 926689, às fls.19/29), da lavra do Procurador-Geral ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS, nem todas as condições para a admissibilidade da presente Consulta foram atendidas, o que impede o seu conhecimento.
7. Uma delas reside no fato de que a matéria vertida no presente processo já foi objeto de análise por este Tribunal de Contas, por meio dos Processos n. 950/2004-TCE/RO e n. 594/2004-TCE/RO, os quais resultaram, respectivamente, nos Pareceres Prévios n. 42/2004-PLENO e n. 68/2004-PLENO, consoante pontuado pelo Parquet, o que implica no não-conhecimento da matéria já consultada, cujo entendimento, inclusive, é perfilado pelo nobre Relator deste autos (Decisão Monocrática DM 232/2019-GCBAA, exarada nos autos de Consulta n. 2.250/2019-TCE/RO).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

8. De mais a mais, em relação ao segundo questionamento, vê-se a impossibilidade de este ser respondido, objetivamente, notadamente pelo fato de que o Consulente não indicou quais dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, a aplicação estaria a lhe gerar dúvidas.

9. Quanto ao ponto, oportuno colacionar excertos da Manifestação Ministerial (ID 926689, às fls.19/29), por irradiarem luzes à questão sub examine, senão vejamos:

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.

10. Ora, da pauta constitucional pátria, dado seu caráter profilático – e mesmo pragmático –, extrai-se que compete aos Tribunais de Contas interpretar, prévia e abstratamente, preceitos normativos atrelados à matéria que lhe é afeta, quando instadas a fazê-lo por autoridade competente, ante a dúvida na concreção do Direito.

11. Com o propósito de precatur a segregação de funções, é defeso ao Tribunal de Contas se substituir ao administrador e, dessa feita, assessorá-lo na atividade administrativa por ele desenvolvida.

12. Nestes termos, consulta que não apresenta os dispositivos legais e regulamentares a respeito dos quais exsurgem as dúvidas do consulente, fica adstrita a caso concreto, e não está apta a ser conhecida e processada pelo Tribunal de Contas. (Precedentes: Processos n. 2.598/2008-TCER – Relator WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA; n. 2.585/2013-TCER - Relator WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA; n. 2.890/2012-TCER - Relator WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA; n. 0840/2010-TCER – Relator EDILSON DE SOUSA SILVA; e n. 2.153/2013-TCER – Relator FRANCISCO CARVALHO DA SILVA).

13. Assim sendo, malgrado as razões delineadas no voto expendido pelo Relator, no sentido de guardar coerência com as jurisprudências acima cotejadas e, notadamente, ante a existência de manifestação deste Tribunal de Contas acerca do primeiro questionamento, bem ainda, pela ausência de indicação dos dispositivos normativos sobre os quais o Consulente têm dúvidas, no que tange ao segundo questionamento, incide, no presente caso, a regra disposta no 85 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, oportunidade em que a Consulta não deve ser conhecida.

14. Com esses fundamentos, voto no sentido de, **PRELIMINARMENTE, NÃO-CONHECER** a presente Consulta formulada pelos Senhores EVANDRO EPIFÂNIO DE FARIA, CPF n. 299.087.102-06, Prefeito do Município de Rio Crespo – RO e Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN Central/RO, e WILLIAN LUIZ PEREIRA, CPF n. 760.015.712-87, Superintendente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN, legalmente representados pelo Procurador Jurídico LUIZ EDUARDO FOGAÇA, OAB/RO n. 876, uma vez que não foram atendidos os requisitos de admissibilidade exigidos para a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

espécie (art. 1º, VXI, da Lei Complementar n. 154, de 1993 c/c os arts. 83 e 85 do RITCERO), devendo o presente feito ser arquivado, após dada a ciência ao consulente e ao seu representante legal.

15. Entrementes, acertada é a sugestão constante no Opinativo Ministerial no sentido de que se deve encaminhar, ao consulente, cópia do inteiro teor dos pareceres prévios alhures citados, acompanhados dos votos que fundamentaram sua emissão, para conhecimento do gestor acerca da matéria posta.

É como voto.

**DECLARAÇÃO DE VOTO – CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

1. Trata-se de consulta formulada por Evandro Epifânio de Faria, Prefeito do município de Rio Crespo/Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia – CISAN Central/RO e por Wilian Luiz Pereira, Superintendente do CISAN, nos termos da qual requerem o pronunciamento deste Tribunal de Contas, na forma a seguir (ID 908916):

[...]

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?

2. Nos termos da DM 0123/2020-GCBAA (ID 917994) o e. relator, Conselheiro Benedito Antônio Alves, em juízo preliminar de admissibilidade conheceu da Consulta, sob o fundamento de que a matéria se encontra subordinada aos art. 84 e 85, do Regimento Interno desta Corte e que está suficientemente instruída, posto que formulada e assinada pelo Presidente do CISAN Central/RO e Chefe do Poder Executivo Municipal de Rio Crespo e pelo Superintendente do Consórcio, contendo a indicação precisa do seu objeto e, ainda, acompanhada de parecer da Procuradoria daquela autarquia, de forma que se deu por plenamente convencido a respeito da possibilidade de conhecimento.

3. Regimentalmente, o Procurador-Geral de Contas do MPC, Dr. Adilson Moreira, nos termos do seu judicioso Parecer n. 0171/2020-GPGMPC (ID 926689), após robusta fundamentação, opinou pelo não conhecimento da consulta, dado o não preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, com o consequente arquivamento do feito, após a notificação do consulente.

4. Pois bem. É certo que, na forma do inciso XIX, do art. 3º, do Regimento Interno desta Corte e do inciso XVI, do art. 1º, da Lei Complementar n. 154/96 compete a este Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, quanto à dúvida levantada na aplicação



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

de dispositivos legais e regulamentares referentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida nos arts. 83 a 85 do RITCE-RO, que assim dispõem:

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

**Art. 84.** São legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas: (Redação dada pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

**I**–Os presidentes de Poderes e Órgãos Autônomos;

**II**–Os secretários estaduais ou representantes de entidade de nível hierárquico equivalente;

**III**–O Procurador-Geral do Estado;

**IV**–Os dirigentes máximos de Autarquias;

**V**–Os presidentes de Empresas Públicas, Fundações Públicas e Sociedades de Economia Mista;

**VI**–Os presidentes de partidos políticos;

**VII**–As Comissões Parlamentares Técnicas ou de Inquérito;

**VIII**– Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais;

**IX**– Os dirigentes máximos de Consórcios Públicos.

§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 dada pela Resolução nº. 149/2013/TCE-RO.– grifou-se.

[...]

5. Como se observa, assiste razão ao Ministério Público de Contas, a medida em que não se verificam presentes **todos** os pressupostos de admissibilidade.

6. É certo que a Consulta foi formulada por agente legitimado - Chefe do Poder Executivo de Rio Crespo, Evandro Epifânio de Faria, em atendimento, portanto, ao inciso VIII, do art. 84, do RITCE-RO e instruída com parecer da Assessoria Jurídica do CISAN (ID 908916 – págs. 6/12).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

7. Ocorre que, não basta isso. O conhecimento da consulta deve perpassar por outros elementos de admissibilidade.

8. No caso, como bem apontou o Procurador-Geral de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, está Corte de Contas, nos termos dos Pareceres Prévios n. 42/2004[1] e n. 68/2004-Pleno[2], de relatorias dos e. Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Melo e Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado, sucessivamente, já apreciou a matéria quanto à possibilidade de contratação de pessoal sem a realização de concurso público, objeto do primeiro questionamento. Vejamos:

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, e 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;**

**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 reger os atos executivos de consórcios intermunicipais, cujas atribuições extrapolam a órbita geográfica e institucional de cada Município, devendo, contudo observar-se os demais pressupostos**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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. – grifou-se.

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 e de contratação de pessoal reger-se-ão pelas normas gerais e específicas de direito público e, [sic] conseqüentemente,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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). – grifou-se.**

9. A esse respeito, em atenção aos princípios da efetividade e celeridade processual, havendo manifestação da Corte de Contas sobre a matéria consultada, resta prejudicada a sua análise, devendo, no caso, ser encaminhada ao consulente as cópias dos precedentes. Neste sentido, já decidi:

**CONSULTA. UTILIZAÇÃO DO SALDO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS. MATÉRIA JÁ ANALISADA NO ÂMBITO DESTES TRIBUNAL DE CONTAS. PREJUDICIALIDADE. ARQUIVAMENTO.**

1) Na hipótese dos autos, constatado já haver precedente da Corte envolvendo o questionamento formulado por meio de Consulta, imperioso reconhecer a prejudicialidade em seu processamento, em atenção aos princípios da efetividade e celeridade processual, devendo, apenas, ser encaminhado ao Consulente cópia do conteúdo normativo que trata da matéria, a fim de subsidiar no que for pertinente. **(DM 0188/2020/GCESS. Processo 02664/20).**

**CONSULTA. NÃO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO. EXISTÊNCIA DE PARECER PRÉVIO EM RESPOSTA A CONSULTA PROLATADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A MATÉRIA. NÃO CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO.**

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 que veicula caso concreto, quando ausente o parecer jurídico da unidade jurisdicionada (consulente) ou, ainda, quando já existente parecer prévio em resposta a consulta prolatado pelo Tribunal de Contas sobre o questionamento.

O não conhecimento da consulta não impede que o Tribunal de Contas encaminhe, para conhecimento do consulente, cópia do conteúdo normativo que trate de matéria semelhante ao questionamento formulado,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

notadamente a título de subsídio no que for pertinente. **(DM 0106/2020-GCESS. Processo n. 01562/20).**

10. E, perfilhando do mesmo entendimento:

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. **(Processo n. 2250/19, Rel. Conselheiro Benedito Antônio Alves)**

CONSULTA. CÂMARA DE JI-PARANÁ. SALÁRIO MATERNIDADE. VERBAS INTEGRANTES DA BASE DE CÁLCULO E FONTE DE CUSTEIO. PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE ABRANGEM O TEMA CONSULTADO. NÃO CONHECIMENTO. **(Processo 2827/2016, Rel. Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello)**

11. Por sua vez, em relação ao segundo questionamento, novamente, com propriedade alertou o Ministério Público de Contas a respeito de fato impeditivo ao seu conhecimento, qual seja, a ausência de indicação de dispositivos legais e regulamentares quanto à matéria cuja a aplicação estaria em dúvida. Transcrevo trechos do parecer ministerial:

[...]

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**



Proc.: 01802/20

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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*:

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. Publicadano DOe-TCER n. 694de 24.06.2014).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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) – grifou-se.

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.

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.

[...]

12. A preocupação do Ministério Público de Contas é extremamente razoável e oportuna, a medida em que cabe ao consulente indicar de forma precisa o seu objeto, com a menção ao dispositivo sobre o qual se funda a dúvida, sob pena, repise-se, da Corte de Contas atuar como órgão de consulta/assessoramento e mais, extrapolar os limites da consulta e se manifestar sobre possível caso concreto.

13.

14. Da leitura da consulta formulada, se verifica que o consulente não indicou o dispositivo legal sobre o qual se funda a dúvida, nem mesmo, como afirma o MPC, no parecer jurídico se consegue identificar a presença deste requisito.

15. Especificamente quanto à necessidade de a consulta ser instruída com o parecer de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente, registra-se que a expressão “*sempre que possível*”, contida



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

na redação do §1º, do art. 84 não deve ser interpretada de forma aberta, sob pena de ser utilizada, eventualmente, de subterfúgio para não apresentação do respectivo parecer.

16. A rigor, sua interpretação deve ser conjugada à existência ou não de órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente e, neste sentido, é a jurisprudência unânime e pacífica deste Tribunal.

17. No caso, apesar do parecer da Assessoria Jurídica ter instruído a consulta, do seu bojo, como já afirmado, não se constata, de modo a suprir a ausência deste requisito na consulta, a indicação ou apontamento expresso de dispositivo legal ou regulamentar cuja a aplicação estaria levando ao segundo questionamento, portanto, não deve ser conhecida, sob pena da Corte de Contas se transformar em órgão de consultoria, o que, certamente, ofenderia a natureza jurídica e a atuação desta Corte.

18. Divirjo ainda, respeitosamente, quanto à dispensa da exigência do parecer quando há urgência e relevância na questão de fundo envolvida na consulta, sob pena de mitigação dos efeitos que se pretendeu dar ao regulamentar a matéria consulta nesta Corte de Contas. Ora, se assim o fosse, havendo relevância da matéria, tudo se flexibilizaria.

19. Ademais, não há que se falar em urgência ou relevância porque, conforme dito, está Corte de Contas já se manifestou a respeito da matéria, conforme os citados precedentes indicados acima (Pareceres Prévios n. 42/2004 e n. 68/2004-Pleno).

20 Salienta-se ainda que, por possuir nítido caráter de orientação para os gestores, a consulta não serve apenas para o consulente, mas para toda a Administração Pública, que aos seus termos e fundamentos ficam vinculadas por disposição legal, revelando-se a necessária e esperada cautela em seu conhecimento e respectiva resposta. Nesse sentido, leciona Frederico Pardini<sup>[3]</sup>:

“A publicação das respostas a consultas formuladas, com valor de prejulgado, informará da opinião do tribunal constituindo importante fator orientador para os órgãos instrutivos e deliberativos do próprio tribunal, assim como, para as pessoas, órgãos e entidades submetidos à sua fiscalização e ao seu controle externo”.

21. Ademais, a dúvida ao segundo questionamento, no que toca ao recolhimento ou não de encargos trabalhistas e de suas contribuições previdenciárias, seriam facilmente esclarecidas pelo Plantão de Dúvidas desta Corte, para que não se afirme que os gestores estariam sem assistência no que ao esclarecimento de suas dúvidas.

22. Para suprir a necessidade de atender aos gestores e esclarecer suas dúvidas, esta Corte de Contas implantou e foi amplamente divulgado o Plantão de Dúvidas, canal aberto, destinado a atender seus jurisdicionados, a respeito de questionamentos, sendo acessível via contato telefônico, por e-mail e whatsapp.

23. Assim, como se observa, o não conhecimento da consulta não resultará em nenhum prejuízo ao consulente.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

24. Desta feita, peço vênia ao eminente relator para acompanhar a divergência e não conhecer da consulta formulada, dada a ausência dos pressupostos de admissibilidade exigidos à espécie, tendo em vista a existência de manifestação deste Tribunal de Contas a respeito do primeiro questionamento e a ausência de indicação dos dispositivos normativos sobre os quais reside a dúvida do consulente quanto ao segundo questionamento, além da disponibilidade do Plantão de Dúvidas para esclarecimentos de dúvidas quanto ao segundo questionamento.

25. Ainda, em conformidade com a divergência inaugurada, pelo encaminhamento ao Consulente, a título de subsídio no que for pertinente, de cópia do inteiro teor dos Pareceres Prévios n. 42/2004 e n. 68/2004 e dos contatos do Plantão de Dúvidas deste Tribunal.

26. É como voto.

---

[1] Processo n. 0950/2004.

[2] Processo n. 0594/2004.

[3] PARDINI, Frederico. Tribunal de Contas da União: Órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no curso de doutorado da faculdade de direito da Universidade federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997, p. 210

### **CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

Data vênia as divergências anotadas pelos eminentes Conselheiros Edilson e Wilber, mantenho a íntegra do voto de minha lavra, uma vez que há Lei Federal posterior aos pareceres prévios emanados desta Corte, emitidos em 2004, não podendo o TCE abster-se ao enfrentamento da matéria em homenagem a modernização de uma posição mais atual e consentânea, em conformidade com a evolução do ordenamento jurídico pátrio, sob pena de perder a oportunidade de manifestar-se sobre tão importante e atual matéria. Por essas razões e as demais já exaustiva e minudentemente tratadas no voto exarado, mantenho o voto lavrado no teor em que se encontra.

### **CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

Acompanho o relator Benedito pelos fundamentos expostos no bojo do voto.

### **CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**

Acompanho a divergência conforme proposta do Conselheiro Edilson.

### **CONSELHEIRO PAULO CURI NETO**

Parecer Prévio PPL-TC 00019/20 referente ao processo 01802/20  
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Cuidam os autos de consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia - CISAN, nos termos já descritos nos votos que me antecederam.

O MPC, em bem fundamentado Parecer, pugna pelo não conhecimento da Consulta argumentando que já existem precedentes que esclarecem as dúvidas levantadas pelo gestor e também sob o argumento de que não teriam sido indicados os dispositivos legais ensejadores da hesitação do consulente. Esta manifestação foi corroborada pelos Conselheiros Wilber, Edilson e Euler. Em sentido diverso, os Conselheiros Benedito (Relator), Crispim e Francisco Carvalho. Ao Presidente deste Tribunal compete a emissão do voto de desempate.

Com todo o respeito à divergência, acompanho a posição do Conselheiro Relator por considerar que os requisitos de admissibilidade da consulta afiguram-se presentes.

Explico.

É correta a necessidade de se verificar, antes da resposta a uma Consulta, a existência de precedentes atuais que eliminem por completo a dúvida suscitada. Isso por uma razão bastante óbvia, se houver precedente específico e atual sobre a dúvida apresentada por autoridade controlada, não há qualquer utilidade em responder novamente a Consulta, bastando encaminhar ao consulente os precedentes.

Todavia, essa premissa não se aplica ao presente caso, pois, com o devido respeito, os precedentes invocados no Parecer do MPC e no voto divergente do Conselheiro Edilson não resolvem uma das questões centrais deduzida nesta consulta, qual seja, o regime jurídico dos agentes públicos admitidos para atuar nos Consórcios Públicos. Ademais, sequer enfrentaram a matéria à luz da Lei Federal nº 11.107/05 e menos ainda da sua alteração, promovida pela Lei Federal nº 13.822/19, ambas prescritoras do regime jurídico dos consórcios públicos. Por fim, no item IV do Parecer Prévio nº 42/04 consta registro em nosso ver desatualizado, por indicar que as despesas com pessoal realizadas pelos consórcios públicos não devem ser contabilizadas no limite de despesa com pessoal. *Permissa venia*, como entidade da administração indireta, a despesa com pessoal do consórcio suportada com recursos do tesouro deve integrar o limite de despesas com pessoal, na proporção da contribuição para esse custeio de cada Município, pois não há qualquer ressalva na legislação (LC 101/00) sobre essa contabilização e também porque os consórcios poderiam constituir subterfúgio para escamotear a despesa com pessoal.

Com efeito, afasto essa objeção.

Relativamente à omissão do consulente em indicar os dispositivos legais afetos às dúvidas apresentadas, melhor sorte não assiste à divergência.

Há, de fato, precedentes deste Tribunal a indicar a obrigatoriedade de menção, por parte do Consulente, dos dispositivos legais atinentes às dúvidas suscitadas, consoante demonstraram o MPC e a divergência. Tratar-se-ia de requisito implícito, pois não há nada de expresso nesse sentido na Lei Complementar nº 154/96 e no Regimento Interno deste Tribunal. Destaca-se, entretanto, a necessidade de se manejar tal requisito com extrema cautela, a fim de não se criar excessivos embaraços àqueles que buscam a relevantíssima orientação deste Tribunal. Ademais, deve-se ter presente como se opera a consagrada, pela Teoria Geral do Direito, distribuição dos encargos no processo entre os magistrados e as partes. A estas compete a narrativa dos fatos (neste caso, a apresentação das dúvidas) e àqueles "dar"



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

o direito. O pressuposto, destarte, é que os julgadores conhecem o direito, o que tende a tornar até ociosa a referência minudente aos dispositivos em jogo.

Assim, esse requisito hospedado na jurisprudência deste Tribunal deve ser interpretado restritivamente, vale dizer, somente poderá ser invocado quando a inexistência da menção aos dispositivos legais afetos à dúvida levantada impossibilitar a compreensão da própria dúvida. Por outro giro, esse requisito deve ter aplicação apenas quando a ausência de referência à norma acarretar a inépcia da Consulta.

Todavia, em nosso sentir, não é este o caso deste processo. Observa-se, tanto na Consulta, quanto no Parecer jurídico, referências a vários dispositivos da legislação que rege os Consórcios Públicos. Além disso, os dispositivos que não teriam sido explicitamente mencionados dizem respeito a prescrições constitucionais largamente manejadas por qualquer Tribunal, como os incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, invocados pelo Conselheiro Relator para resolver a perlanga. Acrescente-se que a ausência parcial a essas remissões não obsteu a compreensão da Consulta pelo Relator e por este Conselheiro e menos ainda o adequado enfrentamento do mérito deste processo.

De se registrar que essa solução ora preconizada por este Conselheiro tampouco chega a ser novidadeira. Há um importante precedente a fundamentar o encaminhamento que defendemos.

Na Consulta examinada no processo nº 3486/14, aprovada à unanimidade e que resultou no Parecer Prévio nº 14/2015-Pleno, relatado pelo Conselheiro Edilson, consta a seguinte nota de rodapé:

"Ao realizar o juízo de admissibilidade inaugural o Conselheiro Relator considerou que se trataria de narrativa genérica, carecendo-lhe do apontamento do dispositivo normativo sob o qual pairava a dúvida, contrariando, assim, o disposto no inciso XVI do artigo 1º da Lei Complementar n. 154/96, fundamento o bastante, no seu entender, para justificar o não conhecimento da consulta endereçada a esta Corte de Contas.

Em atendimento à Resolução n. 146/2013/TCE-RO o caderno foi encaminhado ao *Parquet* de Contas que ponderou pelo prosseguimento do feito, considerando que, a despeito da ausência de menção expressa do dispositivo de lei sob o qual gravita a matéria objeto da consulta, dúvidas não há que se trata do art. 37, inciso XI, do Texto Constitucional. Bem por isso, em homenagem aos princípios da eficiência celeridade processual, a Procuradora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira manifestou-se pelo conhecimento e análise da consulta tal qual formulada, sendo tal ponderação acolhida pelo Conselheiro Relator."

Por fim, também socorre a posição favorável ao conhecimento desta Consulta o princípio estampado nos artigos 4º e 6º do CPC/15, segundo o qual deve ter primazia a resolução do mérito dos processos. Embora esse princípio deva ser aplicado com extremo cuidado, sobretudo para não vulnerar os requisitos de admissibilidade dos recursos, assim como as regras de preclusão processual, neste caso atua para corroborar a posição segundo a qual a ausência de menção a dois dispositivos constitucionais não é razão bastante para o não enfrentamento do mérito desta Consulta, pois não inviabilizou a exata compreensão das dúvidas do consulente.

Deste modo, acompanho o Conselheiro Relator e conheço a Consulta.

No mérito, considero ter o Conselheiro Relator enfrentado corretamente a matéria e bem esclarecido as dúvidas do consulente e também o acompanho.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO DESLOCADO PELO PRESIDENTE, CONSELHEIRO PAULO CURI NETO  
PARA SESSÃO TELEPRESENCIAL**

**CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – 9ª SESSÃO TELEPRESENCIAL DO PLENO DE  
26/11/2020**

**CONSELHEIRO PAULO CURI NETO**

No que toca à preliminar, ela já foi encerrada na sessão virtual. Proclamo o resultado pelo conhecimento da consulta. Mas há duas retificações a fazer no meu voto. Primeiro que disse que o requisito do dispositivo legal não estaria na lei e sim na nossa jurisprudência. Isso é um equívoco, na verdade a lei permite entrever essa necessidade de menção aos dispositivos, embora menção aos dispositivos para que se compreenda qual é a dúvida, qual o ponto controvertido. Esse objetivo me parece satisfeito. Outra questão que precisa ser retificada é que conheci e, no mérito, acompanhei, só que não há empate no mérito para que eu, como presidente, desempate. Estou retificando meu voto para excluir a menção ao acompanhamento do relator no mérito. Proclamo o conhecimento da consulta, por maioria, nos exatos termos que já ficaram deliberados na sessão virtual e coloco em discussão o mérito da consulta.

**CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

Quero deixar claro minha posição que a única coisa que se flexibiliza é o parecer jurídico, a relevância do tema não afasta os demais requisitos. Vencido na preliminar, vou ao mérito, acompanhando. Dei conhecimento ao relator da questão da resposta da consulta e que entendo que um tema em que o consórcio tenha prazo definido ou predeterminado poderá dever ser interpretado como deverá através de processo seletivo. Temos um exemplo em Porto Velho, quando um prefeito da capital em razão das usinas saiu realizando uma série e hoje temos um quadro da prefeitura quase 17 mil servidores. Isso se resolveria por processo seletivo ou por terceirização. Esse cuidado eu tenho, entendo que há a doutrina, a jurisprudência traz essa discussão de que o poderá deve ser interpretado como deverá, só tenho essa preocupação, mas no mérito, vou acompanhar o relator.

**CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

Já acompanhei o relator na sessão virtual inclusive no mérito. Entendo que cada caso é um caso, é tão verdade que é colocado na bandeja todos os casos a serem discutidos. Eu me preocupo em dar resposta a quem tem dúvida.



Proc.: 01802/20

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**

Acompanho o relator no mérito.

**CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Já acompanhei o relator no mérito.

**CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

Meu voto já foi lançado tal qual se encontra. Quanto ao mérito, se não conheço, não respondo. Por se tratar de caso concreto, não respondo, porque não sou assessor da administração pública. Não acompanho nas preliminares e muito menos no mérito.

Em 16 de Novembro de 2020



PAULO CURI NETO  
PRESIDENTE



BENEDITO ANTÔNIO ALVES  
RELATOR