

CONSÓRCIO PÚBLICO

REMUNERAÇÃO – GRATIFICAÇÃO – PARÂMETROS

PROCESSO N° : 209561/21
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DA
 AMUSEP - PROAMUSEP
 INTERESSADO : EDILEN HENRIQUE XAVIER
 RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 1780/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP. Contratações e alterações remuneratórias no âmbito de consórcio público. Aplicação e restrições da Lei Complementar n° 173/2020. Interpretação da expressão “determinação legal anterior” contida no art. 8º, incisos I e VI, da LC n° 173/2020. Resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pelo senhor Presidente do Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP-PROAMUSEP, Edilen Henrique Xavier, por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- a) A majoração de remuneração e/ou a criação de gratificações no âmbito dos Consórcios Públicos autorizada pela Assembleia Geral tem incidência a partir da data da aprovação da Assembleia Geral do Consórcio Público ou somente após a vigência da última lei ratificadora?
- b) Para que seja implementada a majoração de remuneração ou a criação de gratificações do pessoal dos Consórcios Públicos, deve ser observada a data da reunião da Assembleia Geral que aprovou as alterações no Protocolo de Intenções ou: I) a vigência da primeira lei ratificadora das alterações; II) a vigência da lei ratificadora das alterações pelo Município sede do Consórcio? III) A vigência de ao menos 51% das leis ratificadoras das alterações no Protocolo de Intenções; IV) A vigência da última lei ratificadora?
- c) A lei complementar n° 173/2020 é aplicada aos Consórcios Públicos?
- d) A gratificação temporária para profissionais que atuam na linha de frente da pandemia COVID 19 pode ser instituída no âmbito dos Consórcios Públicos? Se sim, é necessária a vigência da lei ratificadora de todos os entes consorciados?
- e) É possível a contratação de pessoal aprovado em concurso público não decorrente de vacância no caso de Consórcio Público gerenciador de serviço público de saúde, visando respeitar a jornada de trabalho 12x36 e evitar condenações trabalhistas de grande monta, acarretando em diminuição de horas extraordinárias, ou deve ser feita a contratação temporária de pessoal?
- f) É possível contratar pessoal para ocupar cargo comissionado de Chefia, Direção ou Assessoramento na área da saúde pública, ainda que não se trate de reposição, se imprescindível à coordenação/direção do serviço público de saúde (médico e enfermeiro)? Em caso negativo, é possível que surgindo vacância em cargo comissionado com subsídio equivalente, que seja utilizada esta vacância para subsidiar a nomeação de cargo comissionado

da área da saúde (diretor de enfermagem) não decorrente de vacância direta, tendo em vista que a medida não acarretará aumento de despesa?

g) Em relação aos Consórcios Públicos, qual o marco legal a ser considerado para fins de configurar a determinação legal anterior a calamidade pública de que trata o artigo 8º, inciso I da Lei Complementar? É certo entender que a data é a da reunião da Assembleia Geral que aprovou a majoração da remuneração/criação de cargo/gratificação, ou, a data de vigência da primeira lei que ratifica as alterações aprovadas pela Assembleia Geral ou é a data da vigência da lei ratificadora do Legislativo do Município sede do Consórcio, ou é a vigência da última lei que ratificou as alterações aprovadas pela Assembleia Geral?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela advogada do Consórcio.

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa¹, conheci da consulta conforme Despacho nº 565/21-GCDA.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que foram encontradas decisões que tangenciam o tema específico submetido à apreciação - Acórdão nº 1011/21-TP, Ac nº 293/21-TP, Ac nº 80/21-TP e Ac nº 3255/20-TP. Desse modo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A partir da redação do artigo 8º, incisos I e VI da Lei nº 173/2020, a unidade técnica (peça nº 36) observou que a majoração e/ou criação de gratificações pelos entes públicos esteve proibida até 31 de dezembro de 2021.

Anotou que a definição do momento da criação da vantagem ou do aumento de remuneração é de suma importância para fins de enquadramento ou não da exceção prevista no artigo 8º, inciso I e VI da Lei Complementar nº 173/2020, consubstanciada na expressão “exceto quanto derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade”.

Destacou que por força de expressa disposição legal (artigo 4º, IX, da lei nº 11.107/2005) a definição do número, das formas de provimento e da remuneração dos empregados do consórcio público é cláusula necessária do protocolo de intenções e, por consequência, do contrato de consórcio público. Havendo necessidade de criação de novos cargos, aumentos de remunerações, criação de novas vantagens e gratificações, imprescindível que haja a alteração das disposições inicialmente firmadas originariamente no contrato de consórcio público. E segundo estabelece o artigo 12 da lei nº 11.107/2005 a alteração do contrato de consórcio depende de instrumento aprovado pela assembleia geral e ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

Concluiu, então, que a majoração de remuneração e/ou a criação de gratificações no âmbito dos Consórcios Públicos autorizada pela Assembleia Geral apenas tem incidência a partir da data de vigência da última lei ratificadora dos entes consorciados, em observância ao citado dispositivo.

Sobre a aplicação da LC nº 173/2020 aos Consórcios Públicos, salientou que embora o respectivo artigo 8º, ao tratar das proibições relacionadas à criação e ao aumento de despesas com pessoal, mencione tão somente os entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não se pode olvidar que os consórcios públicos são originados justamente da associação desses entes e em razão disso devem observar as normas de direito público, notadamente em relação à admissão de pessoal.

A respeito da percepção de gratificação temporária, apontou que o artigo 8º, inciso VI da Lei Complementar nº 173/2020 veda a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza até 31 de dezembro de 2021, o que compreende a instituição de gratificações temporárias. Mas há exceção no § 5º, de modo a ser permitida criação ou majoração dos benefícios referidos no seu inciso VI, desde que relacionada aos profissionais de saúde e de assistência social, bem como relacionada a medidas de combate à calamidade pública, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

Finalmente, sobre a contratação de cargos comissionados, assinalou que (i) não é possível a contratação, até 31/12/2021, de pessoal para ocupar cargo comissionado de chefia direção ou assessoramento que não seja decorrente de reposição, salvo quando servir como medida de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, (ii) surgindo vacância em cargo comissionado com subsídio equivalente, não há empecilho para que se realize nomeação de cargo comissionado na área da saúde, desde que tal medida não implique em aumento de despesa e (iii) não há afronta aos objetivos da lei complementar federal nº 173/2020, na medida em que a despesa com pessoal é mantida no mesmo patamar e inclusive permite eventual reestruturação administrativa (por exemplo, reposição de cargos de direção, chefia e assessoramento provenientes da subdivisão ou decomposição de cargos vagos).

Dessa forma, propôs a seguinte resposta aos questionamentos formulados pelo Consórcio de Gestão da AMUSEP:

- a) A majoração de remuneração e/ou a criação de gratificações no âmbito dos Consórcios Públicos autorizada pela Assembleia Geral apenas tem incidência a partir da data de vigência da última lei ratificadora dos entes consorciados, em observância ao que estabelece o artigo 12 da lei nº 11.107/2005.
- b) Nos termos do que já fora exposto quando da resposta ao primeiro questionamento, deve ser observada a vigência da última lei ratificadora.
- c) Considerando que os consórcios públicos devem observância às normas de direito público, entende-se pela aplicação da lei complementar nº 173/2020.

d) É possível a instituição pelos consórcios públicos de gratificação temporária para profissionais que atuam na linha de frente da pandemia COVID 19, desde que observados os ditames constantes do artigo 8º, §5º da lei complementar nº 173/2020.

A instituição da gratificação depende da lei ratificadora de todos os entes consorciados, conforme já fundamentado na resposta ao primeiro quesito formulado pelo consulente.

e) De acordo com o disposto no artigo 8º, inciso IV da lei complementar nº 173/2020 não é possível a contratação de pessoal aprovado em concurso público até 31/12/2021, salvo quando servir como medida de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do contido no §1º do artigo ora mencionado.

f) Na mesma linha do que fora respondido na indagação anterior, de acordo com o disposto no artigo 8º, inciso IV da lei complementar nº 173/2020 não é possível a contratação, até 31/12/2021, de pessoal para ocupar cargo comissionado de chefia, direção ou assessoramento que não seja decorrente de reposição, salvo quando servir como medida de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do contido no §1º do artigo ora mencionado.

Surgindo vacância em cargo comissionado com subsídio equivalente, não há empecilho para que se realize nomeação de cargo comissionado na área da saúde, desde que tal medida não implique em aumento de despesa.

g) O marco legal a ser considerado para fins de configurar determinação legal anterior a calamidade pública de que trata o artigo 8º, inciso I da lei complementar nº 173/2020 e a data de vigência da última lei que ratificou as alterações aprovadas pela Assembleia Geral.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, acompanhou as observações da CGM e situou o ponto de partida da consulta colocada sob a perspectiva dos três planos da Escada Pontena: para a alteração de vencimentos ou a criação de gratificações - no âmbito dos Consórcios -, não basta a aprovação em assembleia geral (condição para a existência do ato), mas a ratificação das mudanças mediante lei (o que lhes confere validade) de todos os entes consorciados (requisito para a eficácia) - (peça nº 38).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos da procuradoria do Consórcio interessado e do Ministério Público de Contas, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

A preocupação da parte Consulente reside em definir a partir de que momento se considera majorada a remuneração ou criada a gratificação, uma vez que no caso dos Consórcios Públicos as decisões tomadas pela Assembleia Geral devem ser aprovadas por meio de leis ratificadoras editadas pelos entes consorciados.

À medida em que o consórcio público é financiado por cada ente consorciado através de contrato de rateio, é adequada a previsão de que eventuais alterações a serem promovidas no contrato do consórcio devam ser canceladas por todos os entes, mediante lei, especialmente quando tais modificações têm o condão de impactar no orçamento da entidade, como é o caso da criação ou aumento das despesas com pessoal.

De acordo com o art. 12 da lei de regência, a alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

No que se refere à possibilidade de instituição de gratificação temporária em favor dos profissionais que atuam na linha de frente da pandemia COVID 19, a resposta é afirmativa, respeitadas as condições trazidas no § 5º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

E no ponto alusivo à contratação de cargos comissionados de Chefia, Direção ou Assessoramento na área da saúde pública, abrem-se três vias: a) reposição, b) medida de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem sua duração e c) vacância de cargo comissionado não ligado à área de saúde, mas com subsídio equivalente, de maneira que a despesa com pessoal fique mantida no mesmo patamar.

Portanto, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta à presente consulta nos seguintes termos:

a) A majoração de remuneração e/ou a criação de gratificações no âmbito dos Consórcios Públicos autorizada pela Assembleia Geral tem incidência a partir da data da aprovação da Assembleia Geral do Consórcio Público ou somente após a vigência da última lei ratificadora?

Resposta:

A majoração de remuneração e/ou a criação de gratificações no âmbito dos Consórcios Públicos autorizada pela Assembleia Geral apenas tem incidência a partir da data de vigência da última lei ratificadora dos entes consorciados, em observância ao que estabelece o artigo 12 da lei nº 11.107/2005.

b) Para que seja implementada a majoração de remuneração ou a criação de gratificações do pessoal dos Consórcios Públicos, deve ser observada a data da reunião da Assembleia Geral que aprovou as alterações no Protocolo de Intenções ou: I) a vigência da primeira lei ratificadora das alterações; II) a vigência da lei ratificadora das alterações pelo Município sede do Consórcio? III) A vigência de ao menos 51%

das leis ratificadoras das alterações no Protocolo de Intenções; IV) A vigência da última lei ratificadora?

Resposta:

Nos termos do que já fora exposto quando da resposta ao primeiro questionamento, deve ser observada a vigência da última lei ratificadora.

c) A lei complementar nº 173/2020 é aplicada aos Consórcios Públicos?

Resposta:

Considerando que os consórcios públicos devem observância às normas de direito público, entende-se pela aplicação da Lei Complementar nº 173/2020.

d) A gratificação temporária para profissionais que atuam na linha de frente da pandemia COVID 19 pode ser instituída no âmbito dos Consórcios Públicos? Se sim, é necessária a vigência da lei ratificadora de todos os entes consorciados?

Resposta:

É possível a instituição pelos consórcios públicos de gratificação temporária para profissionais que atuam na linha de frente da pandemia COVID 19, desde que observados os ditames constantes do artigo 8º, §5º da lei complementar nº 173/2020.

A instituição da gratificação depende da lei ratificadora de todos os entes consorciados, conforme já fundamentado na resposta ao primeiro quesito formulado pelo consulente.

e) É possível a contratação de pessoal aprovado em concurso público não decorrente de vacância no caso de Consórcio Público gerenciador de serviço público de saúde, visando respeitar a jornada de trabalho 12x36 e evitar condenações trabalhistas de grande monta, acarretando em diminuição de horas extraordinárias, ou deve ser feita a contratação temporária de pessoal?

Resposta:

De acordo com o disposto no artigo 8º, inciso IV da lei complementar nº 173/2020 não é possível a contratação de pessoal aprovado em concurso público até 31/12/2021, salvo quando servir como medida de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do contido no §1º do artigo ora mencionado.

f) É possível contratar pessoal para ocupar cargo comissionado de Chefia, Direção ou Assessoramento na área da saúde pública, ainda que não se trate de reposição, se imprescindível à coordenação/direção do serviço público de saúde (médico e enfermeiro)? Em caso negativo, é possível que surgindo vacância em cargo comissionado com subsídio equivalente, que seja utilizada esta vacância para subsidiar a nomeação de cargo comissionado da área da saúde (diretor de enfermagem) não decorrente de vacância direta, tendo em vista que a medida não acarretará aumento de despesa?

Resposta:

Na mesma linha do que fora respondido na indagação anterior, de acordo com o disposto no artigo 8º, inciso IV da lei complementar nº 173/2020 não é possível a contratação, até 31/12/2021, de pessoal para ocupar cargo comissionado de chefia, direção ou assessoramento que não seja decorrente de reposição, salvo quando servir como medida de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do contido no §1º do artigo ora mencionado.

Surgindo vacância em cargo comissionado com subsídio equivalente, não há empecilho para que se realize nomeação de cargo comissionado na área da saúde, desde que tal medida não implique em aumento de despesa.

g) Em relação aos Consórcios Públicos, qual o marco legal a ser considerado para fins de configurar a determinação legal anterior a calamidade pública de que trata o artigo 8º, inciso I da Lei Complementar? É certo entender que a data é a da reunião da Assembleia Geral que aprovou a majoração da remuneração/criação de cargo/gratificação, ou, a data de vigência da primeira lei que ratifica as alterações aprovadas pela Assembleia Geral ou é a data da vigência da lei ratificadora do Legislativo do Município sede do Consórcio, ou é a vigência da última lei que ratificou as alterações aprovadas pela Assembleia Geral?

Resposta:

O marco legal a ser considerado para fins de configurar determinação legal anterior a calamidade pública de que trata o artigo 8º, inciso I da lei complementar nº 173/2020 e a data de vigência da última lei que ratificou as alterações aprovadas pela Assembleia Geral.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer e responder à presente consulta nos seguintes termos:

I - A majoração de remuneração e/ou a criação de gratificações no âmbito dos Consórcios Públicos autorizada pela Assembleia Geral tem incidência a partir da data da aprovação da Assembleia Geral do Consórcio Público ou somente após a vigência da última lei ratificadora?

Resposta:

A majoração de remuneração e/ou a criação de gratificações no âmbito dos Consórcios Públicos autorizada pela Assembleia Geral apenas tem incidência a

partir da data de vigência da última lei ratificadora dos entes consorciados, em observância ao que estabelece o artigo 12 da lei nº 11.107/2005;

II - Para que seja implementada a majoração de remuneração ou a criação de gratificações do pessoal dos Consórcios Públicos, deve ser observada a data da reunião da Assembleia Geral que aprovou as alterações no Protocolo de Intenções ou: I) a vigência da primeira lei ratificadora das alterações; II) a vigência da lei ratificadora das alterações pelo Município sede do Consórcio? III) A vigência de ao menos 51% das leis ratificadoras das alterações no Protocolo de Intenções; IV) A vigência da última lei ratificadora?

Resposta:

Nos termos do que já fora exposto quando da resposta ao primeiro questionamento, deve ser observada a vigência da última lei ratificadora;

III - A lei complementar nº 173/2020 é aplicada aos Consórcios Públicos?

Resposta:

Considerando que os consórcios públicos devem observância às normas de direito público, entende-se pela aplicação da Lei Complementar nº 173/2020;

IV - A gratificação temporária para profissionais que atuam na linha de frente da pandemia COVID 19 pode ser instituída no âmbito dos Consórcios Públicos? Se sim, é necessária a vigência da lei ratificadora de todos os entes consorciados?

Resposta:

É possível a instituição pelos consórcios públicos de gratificação temporária para profissionais que atuam na linha de frente da pandemia COVID 19, desde que observados os ditames constantes do artigo 8º, §5º da lei complementar nº 173/2020;

A instituição da gratificação depende da lei ratificadora de todos os entes consorciados, conforme já fundamentado na resposta ao primeiro quesito formulado pelo consulente;

V - É possível a contratação de pessoal aprovado em concurso público não decorrente de vacância no caso de Consórcio Público gerenciador de serviço público de saúde, visando respeitar a jornada de trabalho 12x36 e evitar condenações trabalhistas de grande monta, acarretando em diminuição de horas extraordinárias, ou deve ser feita a contratação temporária de pessoal?

Resposta:

De acordo com o disposto no artigo 8º, inciso IV da lei complementar nº 173/2020 não é possível a contratação de pessoal aprovado em concurso público até 31/12/2021, salvo quando servir como medida de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do contido no §1º do artigo ora mencionado;

VI - É possível contratar pessoal para ocupar cargo comissionado de Chefia, Direção ou Assessoramento na área da saúde pública, ainda que não se trate de reposição, se imprescindível à coordenação/direção do serviço público de saúde (médico e enfermeiro)? Em caso negativo, é possível que surgindo vacância em cargo comissionado com subsídio equivalente, que seja utilizada esta vacância para subsidiar a nomeação de cargo comissionado da área da saúde (diretor de enfermagem) não decorrente de vacância direta, tendo em vista que a medida não acarretará aumento de despesa?

Resposta:

Na mesma linha do que fora respondido na indagação anterior, de acordo com o disposto no artigo 8º, inciso IV da lei complementar nº 173/2020 não é possível a contratação, até 31/12/2021, de pessoal para ocupar cargo comissionado de chefia, direção ou assessoramento que não seja decorrente de reposição, salvo quando servir como medida de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do contido no §1º do artigo ora mencionado;

Surgindo vacância em cargo comissionado com subsídio equivalente, não há empecilho para que se realize nomeação de cargo comissionado na área da saúde, desde que tal medida não implique em aumento de despesa;

VII - Em relação aos Consórcios Públicos, qual o marco legal a ser considerado para fins de configurar a determinação legal anterior a calamidade pública de que trata o artigo 8º, inciso I da Lei Complementar? É certo entender que a data é a da reunião da Assembleia Geral que aprovou a majoração da remuneração/criação de cargo/gratificação, ou, a data de vigência da primeira lei que ratifica as alterações aprovadas pela Assembleia Geral ou é a data da vigência da lei ratificadora do Legislativo do Município sede do Consórcio, ou é a vigência da última lei que ratificou as alterações aprovadas pela Assembleia Geral?

Resposta:

O marco legal a ser considerado para fins de configurar determinação legal anterior a calamidade pública de que trata o artigo 8º, inciso I da lei complementar nº 173/2020 e a data de vigência da última lei que ratificou as alterações aprovadas pela Assembleia Geral;

IX - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 1 de setembro de 2022 – Sessão Virtual nº 11.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente