



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
DIVISÃO DE INSTRUÇÃO E DESTINAÇÃO DE PROCESSOS - ADMINISTRATIVO
TERMO DE APOSTILAMENTO n. 04826/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.226096/2018-01

INTERESSADO: *Fundo Nacional de Saúde - FNS; Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP*

ASSUNTO: Convênio nº 882490/2019

Concedido acesso externo ao Processo nº 25000.226096/2018-01 no SEI-MS, para o usuário Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres.

O referido acesso externo será válido até 16/11/2030 e poderá ser realizado por meio do link a seguir : https://sei.saude.gov.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=367954&infra_hash=40487740e62d00b201129efc758e5420

Brasília, 30 de agosto de 2022.

MAGNA ROSANGELA GOMES
SERVIDOR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000226096201801 e da chave de acesso abf2cf15



Documento assinado eletronicamente por MAGNA ROSANGELA GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 975918682 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAGNA ROSANGELA GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-08-2022 19:01. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por MAGNA ROSANGELA GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 975918682 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAGNA ROSANGELA GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-08-2022 19:01. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por MAGNA ROSANGELA GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de

acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 975918682 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAGNA ROSANGELA GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-08-2022 19:00. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO DE SUPORTE JURÍDICO EM ASSUNTOS LICITATÓRIOS
PARECER n. 00703/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.226096/2018-01

INTERESSADOS: DIRETOR EXECUTIVO DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - FNS E OUTROS

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: I. Consulta.

II. Utilização dos recursos provenientes de transferência voluntária para pagamento de pessoal que possui vínculo com a administração pública.

III. Dúvida acerca do pagamento aos agentes inativos e pensionistas.

IV. Omissão. Permissivo legal.

V. Possibilidade. Necessidade de observância as alíneas "b e c" do Parecer n. 00056/2020/DECOR/CGU/AGU.

VI. Pela devolução à Secretaria Executiva.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada por meio do [Despacho COAN 0028867070](#), cujo conteúdo é o seguinte:

Assunto: Convênio nº 882490/2019.

Cuida-se do Despacho CE/SETER/CE/SEMS/DGIP/SE/MS ([0028738901](#)), encaminhado pela COAC ([0028809816](#)), referente ao Convênio nº 882490/2019, firmado com o Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP, em que solicita manifestação da CONJUR, nos seguintes termos:

(...)

1. Trata-se do Despacho CE/SETER/CE/SEMS/DGIP/SE/MS (SEI [0028738901](#)), referente ao Convênio nº 882490/2019, firmado com o Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP, com execução até 01/03/2023.

2. O Convênio em tela foi assinado em 16/01/2019 e publicado em 22/01/2019, regido pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, no que couber, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, (Lei nº 13.473/2017), bem como nos normativos concernentes a Convênios, especificados no termo ajustado.

3. Da análise da prestação de contas parcial do convênio, pela SETER/CE, surgiu a dúvida quanto ao pagamento a profissionais contratados para a execução do Convênio, que possuem vínculo com a Administração Pública na situação de pensionistas e aposentados, após consultas no site <http://cnes.datasus.gov.br/pages/profissionais/consulta.jsp> do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.

4. Na verificação da conformidade quanto as disposições da Portaria Interministerial nº 424/2016 e na LDO daquele ano observa-se que não há impedimento quanto ao pagamento a funcionários que estejam nas situações descritas, conforme transcrição:

Portaria Interministerial nº 424/2016

[...]

Art. 38. O instrumento deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avançadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da Administração direta ou indireta, salvo nas hipóteses previstas em leis federais específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, (Lei nº 13.473/2017)

[...]

Art. 17. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

VII - pagamento, a qualquer título, a **agente público da ativa** por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

5. Apesar das orientações normativas elencadas resta a dúvida sobre a regularidade dessas despesas, visto a orientação contida no PARECER Nº 056/2020/DECOR/CGU/AGU (SEI [0021539346](#)) e OFÍCIO CIRCULAR Nº 08/2021/COAC/CGAC/FNS/SE/MS (SEI [0021588933](#)):

“É vedado o pagamento de despesas com pessoal (estatutário ou celetista) **ativo, inativo e pensionista**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com recursos provenientes de transferência voluntária, nos termos do art. 167, X, da CRFB, art. 25, § 1º, III, da LRF, art. 38, II e IX, da Portaria Interministerial nº 507424/16, art. 39, II, da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, entre outras.”

(...)

Isto posto, diante do conflito normativo identificado, necessário se faz o redirecionamento à Consultoria Jurídica - CONJUR/MS, para manifestação e posterior retorno ao FNS para prosseguimento da análise da prestação de contas do referido Convênio.

À CONJUR.

2. A dúvida, conforme consta nos autos, surgiu quando da análise da prestação de contas parcial e diz respeito ao pagamento a profissionais contratados para a execução do Convênio, que possuem vínculo com a Administração Pública.

3. A conveniente foi instada a esclarecer os pagamentos efetuados com recursos do Convênio a estes funcionários, em resposta, o Instituto apresentou o [Ofício 119/2022 IMIP/CONV \(0028738658\)](#) informando que a vedação abarca apenas os servidores da ativa e o pagamento teria ocorrido para servidores inativos e pensionistas.

4. Após a justificativa do conveniente, o SETER entendeu que os pagamentos estavam em desacordo com o Manual de Orientação dos aspectos financeiros do FNS e solicitou orientações.

5. A Coordenação de Análise de Contas informou, por meio do [Despacho COAC 0028809816](#), que as disposições da Portaria Interministerial nº 424/2016 e na LDO do ano não consta impedimento quanto ao pagamento a funcionários que estejam nas situações descritas, no entanto, resta a dúvida sobre a regularidade dessas despesas, visto a orientação contida no PARECER Nº 056/2020/DECOR/CGU/AGU (SEI [0021539346](#)) e OFÍCIO CIRCULAR Nº 08/2021/COAC/CGAC/FNS/SE/MS (SEI [0021588933](#)).

6. Diante do exposto, os autos foram encaminhados à CONJUR-MS para manifestação.

7. É o relatório.

2. ABRANGÊNCIA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

8. No que concerne à presente análise, esta tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa.

9. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

10. Ademais, relembre-se que a análise desta Consultoria Jurídica **ficará restrita à consulta submetida a este órgão jurídico.**

11. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

12. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

13. Cabe esclarecer, ainda, que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isso sim, a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

3. DA CONSULTA

14. Como trazido nos fatos, a consulta diz respeito a possibilidade de pagamento, com recursos do Convênio, aos profissionais contratados para execução do acordo, que possuem vínculo inativo com a Administração Pública.

15. A dúvida surgiu no momento de análise da prestação de contas parcial do convênio, a área técnica entendeu que a conveniente descumpriu norma afeta aos convênios e questionou sobre os pagamentos efetuados com recursos do Convênio a funcionários que possuíam vínculo com a Administração Pública, em resposta, o Instituto apresentou o [Ofício 119/2022 IMIP/CONV \(0028738658\)](#) informando que a vedação abarca apenas os servidores da ativa e o pagamento teria ocorrido para servidores inativos e pensionistas.

16. Após a justificativa do conveniente, o SETER entendeu que os pagamentos estavam em desacordo com o Manual de Orientação dos aspectos financeiros do FNS e solicitou orientações. Isso porque, a área observou a alínea "a" no PARECER Nº 056/2020/DECOR/CGU/AGU (SEI [0021539346](#)) e OFÍCIO CIRCULAR Nº 08/2021/COAC/CGAC/FNS/SE/MS (SEI [0021588933](#)):

a) É vedado o pagamento de despesas com pessoal (estatutário ou celetista) ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com recursos provenientes de transferência voluntária, nos termos do art. 167, X, da CRFB, art. 25, § 1º, III, da LRF, art. 38, II e IX, da Portaria Interministerial nº 424/16, art. 39, II, da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, entre outras.

b) O entendimento é aplicável inclusive às despesas com pessoal contratado na esfera privada (e.g. equipe

dimensionada no programa de trabalho e/ou empregados da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos) e que acumula vínculo que o enquadre como servidor público estatutário ou celetista ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessa hipótese, o pagamento seria permitido apenas se houvesse disposição em contrário presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na ocasião.

c) Há permissão constitucional e infraconstitucional para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, vigente na ocasião, disponha sobre restrições atinentes a pagamentos de despesas com pessoal com recursos provenientes de transferências voluntárias, mesmo quando o contratado não faça parte dos quadros da Administração Pública direta ou indireta.

17. No entanto, ao que parece, o entendimento disposto na alínea "a" não se aplica ao caso concreto, pois não se trata da mesma situação. Explica-se.

18. Existem duas situações distintas envolvidas no caso:

- o a utilização de recursos de transferências voluntárias para custear despesas com pessoal de Estados, Distrito Federal e Municípios (pessoal esse podendo ser servidores efetivos, servidores temporários, mão-de-obra terceirizada de forma lícita ou em substituição a servidores da ativa etc); e
- o a utilização de tais recursos para custear despesas com pessoal contratado na esfera privada que tenha vínculo público e que esteja ou não em regime de trabalho que permita a acumulação da função pública com a função privada.

19. No primeiro caso, o pagamento se dá ao servidor público (ou substituto) em razão do seu cargo. Já o segundo caso representa um pagamento a um particular que, de forma cumulativa, tem um vínculo público não necessariamente relacionado com o convênio em questão.

20. Conforme consta no parágrafo 14 do mencionado parecer, a LDO pode dispor sobre restrições atinentes a pagamentos de despesas com pessoal com recursos provenientes de transferências voluntárias:

Conforme registrado anteriormente, não se pode olvidar que o art. 25, § 1º, in fine, da LRF permitiu o estabelecimento de outras exigências no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias que estiver vigente. Em razão disso, é possível a criação de vedações e exigências no que tange a pagamentos de despesas com pessoal realizados com recursos oriundos de transferências voluntárias.

21. Inicialmente, cabe tratar do art. 167, X da Constituição Federal, fundamento base da conclusão da alínea "a" do parecer, segundo o qual:

Art. 167. São vedados: [...] X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

22. A vedação em questão observa a finalidade da utilização da transferência e não a forma em que ela ocorre. Em outras palavras, o valor transferido não pode ser usado para pagar as despesas com pessoal dos entes federados, mas ela não impede, nem regulamenta, o pagamento de pessoal privado que, na medida em que permitido pela Constituição, também possua vínculo público.

23. No primeiro caso, o pagamento seria em razão do vínculo público e por isso vedado; mas no segundo caso, o pagamento é em razão de prestação de serviços de forma privada, sendo a eventual condição de servidor público em acumulação do prestador de serviços irrelevante nesta seara, pelo menos.

24. Desse modo, a vedação do art. 167, X da Constituição só afeta, efetivamente, o primeiro caso tratado acima. Nesse ponto, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2588/2017-Plenário já tratou da questão ao estabelecer que:

9.1. conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno;

9.2. nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que, em atendimento ao Aviso 82/2015/GM-ME:

9.2.1. em relação às alíneas "a" e "b" do expediente encaminhado, o inciso X do art. 167 da Constituição Federal, combinado com os arts. 18, §1º, e 25, §1º, III, da Lei Complementar 101/2000, impede que recursos de transferências voluntárias sejam utilizados para custear despesas de pessoal, ainda que contratados por tempo determinado, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.2. em relação à alínea "c" do expediente:

9.2.2.1. o artigo 167, inciso X, da CF/1988, não veda que recursos de transferências voluntárias da União sejam aplicados à contratação de serviços realizados por mão de obra terceirizada, desde que, simultaneamente: (i) o ente conveniente não conte, em seus quadros, com pessoal suficiente e adequado para emprego na execução do objeto do convênio; (ii) que os serviços sejam integralmente revertidos para a realização do objeto do convênio, limitada à duração da parceria firmada; (iii) que, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os contratos de terceirização de mão de obra não se referiram à substituição de servidores e empregados públicos, e sejam observados os dispositivos da regulação federal pertinentes, nos termos da Instrução Normativa 5, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento e demais normas aplicáveis;

9.2.2.2. as terceirizações devem observar a legislação pátria em vigor, não podendo haver subordinação jurídica do trabalhador em relação à administração;

25. Portanto, no que tange ao pagamento de despesas de pessoal de entes públicos, aplica-se a vedação do art. 167, X da

Constituição Federal, considerando o entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2588/2017- Plenário supracitado.

26. Quanto ao segundo caso, no que concerne ao pagamento por serviços prestados por particulares que tenham também vínculo com o poder público (sejam agentes públicos em regime de acumulação), a disciplina aplicável é a regra da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente à época.

27. Ao contrário da Constituição, que trata do pagamento de "despesas com pessoal" dos entes públicos, a LDO veda o pagamento a "agentes públicos" e "a qualquer título", de modo que a vedação incide em razão da qualificação do particular como "agente público", ainda que tal qualificação seja irrelevante em relação à transferência voluntária (leia-se: o pagamento não fosse efetuado em razão da qualificação como servidor público). Desse modo, a vedação incide sobre pagamentos a qualquer pessoa que seja, em qualquer contexto, agente público, salvo nas exceções trazidas pela própria lei.

28. **Enquanto que a primeira regra (167, X da Constituição) tem caráter financeiro e se volta a não admitir a utilização de transferências voluntárias para custear folha de pagamento e foi tratado na alínea "a" do parecer citado; a segunda regra tem caráter estritamente administrativo, decorrente da moralidade administrativa, impedindo que, salvo nos casos previstos na lei, agente público se utilize de função privada para receber recursos públicos de outra fonte. Nesse caso, não é relevante que o agente seja servidor público do ente conveniente e que receba recursos do convênio a esse título, bastando a condição de agente público e a natureza federal dos recursos transferidos.**

29. Aparentemente, está-se diante da segunda regra, pois se trata de um pagamento a um particular que, cumulativamente, tem um vínculo público não necessariamente relacionado com o convênio em questão e, no caso, há possibilidade, a depender da LDO, conforme disposto nas alíneas "b" e "c" do Parecer Nº 056/2020 disposto anteriormente.

30. Diante disso, entende-se que a execução de cada orçamento se submete à Lei de Diretrizes Orçamentárias respectiva. Desse modo, haver-se-á de checar o regramento da LDO referente ao exercício em que ocorreu o caso em discussão para que se possa aferir as condições em que seria permitido o pagamento de agentes públicos com recursos oriundos de transferências voluntárias e o eventual cumprimento delas.

31. No caso, o Convênio em tela foi assinado em 16/01/2019 e publicado em 22/01/2019, regido pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, (Lei nº 13.898/19), que prevê:

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

[...]

VII - pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

32. Observa-se que a vedação se refere *apenas para ativos*, assim também como a LDO de 2022 (lei 14.194/2021), lei que rege os desembolsos atuais, que prevê, inclusive, exceções quanto a esta vedação no §1º, VI, do art. 18:

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

[...]

VII - pagamento, a qualquer título, a agente público **da ativa** por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

[...]

§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação específica ou comprovada a necessidade de execução da despesa, excluem-se das vedações previstas:

VI - no inciso VII do **caput**, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados estiverem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

a) esteja previsto em legislação específica; ou

b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:

1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos do disposto nos contratos de gestão; ou

2. realizados por professores universitários na situação prevista na [alínea "b" do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição](#), desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o professor;

(g. nosso)

33. Portanto, ainda que implicitamente, é permitido o pagamento a funcionários na situação de inativo ou enquadrados nas exceções, pois não estamos tratando de pagamento de "despesa de pessoal" de entes subnacionais como dispõe a vedação do art. 167, X, da CF, e sim de pagamento a um particular que, cumulativamente, tem um vínculo público, sendo a omissão um permissivo legal.

34. Nesse sentido, o presente caso não se enquadra na vedação trazida pela área técnica e tratada no parecer da Consultoria-Geral da União, pois a LDO veda, expressamente e de forma específica, apenas o pagamento aos ativos, não sendo o caso aqui discutido.

35. Por fim, extrai-se, pois, o entendimento de que não se aplica a premissa "a" do PARECER Nº 056/2020/DECOR/CGU/AGU (SEI [0021539346](#)), tendo em vista se tratar de situação diversa destes autos.

4. CONCLUSÃO

36. Abstraídas as questões de mérito e conveniência, conclui-se que é permitido o pagamento a funcionários na situação de inativo ou enquadrados nas exceções legais, tendo em vista que a execução de cada orçamento se submete à Lei de Diretrizes Orçamentária respectiva e, esta veda o pagamento apenas para agentes *da ativa*, portanto, ainda que implicitamente, há possibilidade de pagamento para agentes inativos ou que façam parte das exceções previstas em Lei.

À consideração superior.

Brasília, 09 de setembro de 2022.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000226096201801 e da chave de acesso abf2cf15



Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 976848907 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-09-2022 09:23. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 03670/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.226096/2018-01

INTERESSADOS: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS e outros.

ASSUNTO: Consulta. Convênio n. 882490/2019. Pagamento a profissionais contratados para a execução do Convênio, que possuem vínculo com a Administração Pública na situação de pensionistas e aposentados.

1. **Aprovo** o PARECER n. 00703/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 08/09/2022, da lavra do Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o Advogado da União Hugo Teixeira Montezuma Sales, adotando seus fundamentos e conclusões.
2. Em síntese, esta Consultoria Jurídica responde à consulta formulada, nos termos do indicado no item 36 do Parecer ora aprovado.
3. Pelo exposto, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:
 - o **a)** junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais à **Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS**, para ciência do opinativo e demais providências que entender cabíveis; e
 - o **b)** em seguida, tendo em vista que o entendimento interno da Pasta até então vigente partiu de uma interpretação de manifestação do DECOR/CGU/AGU, *a qual neste momento aclaramos*, encaminhe-se à **Consultoria-Geral da União** para ciência e avaliação de providências.

Brasília, 12 de setembro de 2022.

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

INDEXAÇÃO. FNS/SE/MS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LDO. CONSULTA. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA PARA PAGAMENTO DE PESSOAL QUE POSSUI VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PAGAMENTO AOS AGENTES INATIVOS E PENSIONISTAS. OMISSÃO. PERMISSIVO LEGAL. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS ALÍNEAS "B E C" DO PARECER N. 00056/2020/DECOR/CGU/AGU.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000226096201801 e da chave de acesso abf2cf15



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 983195305 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-09-2022 09:40. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

NOTA n. 00112/2022/DECOR/CGU/AGU

NUP: 25000.226096/2018-01

INTERESSADOS: DIRETOR EXECUTIVO DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - FNS E OUTROS

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

Excelentíssima Coordenadora-Geral,

1. De acordo com o PARECER n. 00703/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, o órgão assessorado encaminhou questão à CONJUR-MS, cuja dúvida foi suscitada quando da análise da prestação de contas parcial, **especificamente sobre o pagamento a profissionais contratados para a execução do Convênio, os quais possuem vínculo com a Administração Pública.**

2. Consta dos autos que a conveniente foi instada a esclarecer os pagamentos efetuados com recursos do Convênio, de modo que foi o Instituto informado existir vedação apenas em face de servidores da ativa, o que não abarcaria servidores inativos e pensionistas.

3. Apesar disso, o SETER entendeu que os pagamentos estavam em desacordo com o Manual de Orientação dos aspectos financeiros do FNS e solicitou orientações. Por conseguinte, a Coordenação de Análise de Contas informou que as disposições da Portaria Interministerial nº 424/2016 e da LDO do ano, de fato, não impedem o referido pagamento.

4. Entretanto, apontou que remanesceria dúvidas acerca da regularidade das despesas, uma vez que este Departamento exarou o PARECER n. 056/2020/DECOR/CGU/AGU.

a) **É vedado o pagamento de despesas com pessoal (estatutário ou celetista) ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com recursos provenientes de transferência voluntária, nos termos do art. 167, X, da CRFB, art. 25, § 1º, III, da LRF, art. 38, II e IX, da Portaria Interministerial nº 424/16, art. 39, II, da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, entre outras.**

b) O entendimento é aplicável inclusive às despesas com pessoal contratado na esfera privada (e.g. equipe dimensionada no programa de trabalho e/ou empregados da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos) e que acumula vínculo que o enquadre como servidor público estatutário ou celetista ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Nessa hipótese, o pagamento seria permitido apenas se houvesse disposição em contrário presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na ocasião.**

c) **Há permissão constitucional e infraconstitucional para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, vigente na ocasião, disponha sobre restrições atinentes a pagamentos de despesas com pessoal com recursos provenientes de transferências voluntárias, mesmo quando o contratado não faça parte dos quadros da Administração Pública direta ou indireta.**

5. A CONJUR-MS aduziu que há duas situações distintas:

a) a utilização de recursos de transferências voluntárias para custear despesas com pessoal de Estados, Distrito Federal e Municípios (pessoal esse podendo ser servidores efetivos, servidores temporários, mão-de-obra terceirizada de forma lícita ou em substituição a servidores da ativa etc); e

b) a utilização de tais recursos para custear despesas com pessoal contratado na esfera privada que tenha vínculo público e que esteja ou não em regime de trabalho que permita a acumulação da função pública com a função privada.

6. Ao interpretar o art. 167, X da Constituição Federal, fundamento base da conclusão da alínea "a" do parecer, a unidade consultiva acertadamente entendeu que vedação prevista "observa a finalidade da utilização da transferência e não a forma em que ela ocorre. Em outras palavras, o valor transferido não pode ser usado para pagar as despesas com pessoal dos entes federados (...)".

7. Nesse contexto, o art. 167, X não impediria o pagamento de pessoal privado que, na medida em que permitido pela Constituição, possua vínculo público. Desse forma, na visão da CONJUR-MS, **quanto ao sentido e alcance do referido dispositivo**, "o pagamento é em razão de prestação de serviços de forma privada, sendo a eventual condição de servidor público em acumulação do prestador de serviços irrelevante nesta seara, pelo menos". O TCU, no Acórdão 2588/2017-Plenário, já tratou da questão ao estabelecer que:

9.1. conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno;

9.2. nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que, em atendimento ao Aviso 82/2015/GM-ME:

9.2.1. em relação às alíneas "a" e "b" do expediente encaminhado, o inciso X do art. 167 da Constituição Federal, combinado com os arts. 18, §1º, e 25, §1º, III, da Lei Complementar 101/2000, impede que recursos de transferências voluntárias sejam utilizados para custear despesas de pessoal, ainda que contratados por tempo determinado, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.2. em relação à alínea "c" do expediente:

9.2.2.1. o artigo 167, inciso X, da CF/1988, não veda que recursos de transferências voluntárias da União sejam aplicados à contratação de serviços realizados por mão de obra terceirizada, desde que, simultaneamente: (i) o ente conveniente não conte, em seus quadros, com pessoal suficiente e adequado para emprego na execução do objeto do

convênio; (ii) que os serviços sejam integralmente revertidos para a realização do objeto do convênio limitada à duração da parceria firmada; (iii) que, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os contratos de terceirização de mão de obra não se referiram à substituição de servidores e empregados públicos, e sejam observados os dispositivos da regulação federal pertinentes, nos termos da Instrução Normativa 5, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento e demais normas aplicáveis;

9.2.2.2. as terceirizações devem observar a legislação pátria em vigor, não podendo haver subordinação jurídica do trabalhador em relação à administração;

8. O órgão jurídico aponta, **no que concerne ao pagamento por serviços prestados por particulares que tenham também vínculo com o poder público**, (sejam agentes públicos em regime de acumulação), que a disciplina aplicável **é a regra da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente à época. E prossegue:**

Ao contrário da Constituição, que trata do pagamento de "despesas com pessoal" dos entes públicos, a LDO veda o pagamento a "agentes públicos" e "a qualquer título", de modo que a vedação incide em razão da qualificação do particular como "agente público", ainda que tal qualificação seja irrelevante em relação à transferência voluntária (leia-se: o pagamento não fosse efetuado em razão da qualificação como servidor público). Desse modo, a vedação incide sobre pagamentos a qualquer pessoa que seja, em qualquer contexto, agente público, salvo nas exceções trazidas pela própria lei.

Enquanto que a primeira regra (167, X da Constituição) tem caráter financeiro e se volta a não admitir a utilização de transferências voluntárias para custear folha de pagamento e foi tratado na alínea "a" do parecer citado; a segunda regra tem caráter estritamente administrativo, decorrente da moralidade administrativa, impedindo que, salvo nos casos previstos na lei, agente público se utilize de função privada para receber recursos públicos de outra fonte. Nesse caso, não é relevante que o agente seja servidor público do ente convenente e que receba recursos do convênio a esse título, bastando a condição de agente público e a natureza federal dos recursos transferidos.

9. De fato, o PARECER n. 056/2020/DECOR/CGU/AGU concluiu que a LDO pode dispor sobre restrições e exceções atinentes a pagamentos de despesas com pessoal com recursos provenientes de transferências voluntárias, *in verbis*:

b) O entendimento é aplicável inclusive às despesas com pessoal contratado na esfera privada (e.g. equipe dimensionada no programa de trabalho e/ou empregados da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos) e que acumula vínculo que o enquadre como servidor público estatutário ou celetista ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessa hipótese, o pagamento seria permitido apenas se houvesse disposição em contrário presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na ocasião.

c) Há permissão constitucional e infraconstitucional para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, vigente na ocasião, disponha sobre restrições atinentes a pagamentos de despesas com pessoal com recursos provenientes de transferências voluntárias, mesmo quando o contratado não faça parte dos quadros da Administração Pública direta ou indireta.

10. A CONJUR-MS resumiu bem a questão nos seguintes parágrafos:

Aparentemente, está-se diante da segunda regra, pois se trata de um pagamento a um particular que, cumulativamente, tem um vínculo público não necessariamente relacionado com o convênio em questão e, no caso, há possibilidade, a depender da LDO, conforme disposto nas alíneas "b" e "c" do Parecer Nº 056/2020 disposto anteriormente.

(...)

Por fim, extrai-se, pois, o entendimento de que não se aplica a premissa "a" do PARECER Nº 056/2020/DECOR/CGU/AGU (SEI [0021539346](#)), tendo em vista se tratar de situação diversa destes autos.

11. Os autos revelam que o Convênio em tela foi assinado em 16/01/2019 e publicado em 22/01/2019, regido pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, (Lei nº 13.898/19), **que prevê vedação relacionada a agentes públicos da ativa.**

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

[...]

VII - pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

12. Foi registrado, ademais, que a LDO de 2022 (Lei nº 14.194/2021) repetiu a vedação e prevê, inclusive, exceções mesmo quando o agente público é da ativa.

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

[...]

VII - pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

[...]

§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação específica ou comprovada a necessidade de execução da despesa, excluem-se das vedações previstas:

VI - no inciso VII do caput, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados estiverem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de

incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

a) esteja previsto em legislação específica; ou

b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:

1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos do disposto nos contratos de gestão; ou

2. realizados por professores universitários na situação prevista na [alínea "b" do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição](#), desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o professor;

(g. nosso)

13. Arrematou, por fim, que é permitido o pagamento a agentes públicos na situação de inativo ou enquadrados nas exceções, pois não se trata de pagamento de "despesa de pessoal" de entes subnacionais (art. 167, X, da CF), e sim de pagamento a particular que, cumulativamente, tem vínculo público. Nesta hipótese, consigna que a omissão - quanto aos inativos e pensionistas - constante da regra proibitiva da LDO demonstra a permissão legal.

14. **Avaliada a manifestação da CONJUR-MS, entende-se que a interpretação realizada seguiu os termos do PARECER n. 056/2020/DECOR/CGU/AGU, de forma que não há controvérsia entre órgãos jurídicos a ser dirimida nos autos.**

15. **Sugere-se que o entendimento da unidade consultiva seja objeto de divulgação às demais unidades consultivas, porquanto o caso concreto relatado tem potencial efeito multiplicador no âmbito dos órgãos que trabalham com transferências voluntárias (e.g. convênios).**

À consideração.

Brasília, 14 de novembro de 2022.

JOAO PAULO CHAIM DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000226096201801 e da chave de acesso abf2cf15



Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1036546438 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-11-2022 00:10. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
DESPACHO n. 00011/2023/DECOR/CGU/AGU

NUP: 25000.226096/2018-01

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE

ASSUNTOS: PAGAMENTO A PROFISSIONAIS CONTRATADOS PARA A EXECUÇÃO DO CONVÊNIO

Senhor Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos,

1. Estou de acordo com a Nota n. 00112/2022/DECOR/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União João Paulo Chaim da Silva, por seus fundamentos e conclusões.
2. Diante do exposto, sugere-se a restituição do feito à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde e que se confira ciência às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados, e às Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no município de São José dos Campos, diante da relevância do tema e potencial efeito multiplicador.
À consideração superior.

Brasília, 06 de janeiro de 2023.

JAMILLE COUTINHO COSTA
Advogada da União
Coordenadora de Orientação Substituta
DECOR/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000226096201801 e da chave de acesso abf2cf15



Documento assinado eletronicamente por JAMILLE COUTINHO COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1068007555 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAMILLE COUTINHO COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-01-2023 15:07. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00017/2023/DECOR/CGU/AGU

Referência: 25000.226096/2018-01
Interessada: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde
Assunto: Pagamentos em convênios a profissionais com vínculos junto à Administração

Sr. Consultor-Geral da União,

1. Pelo **Despacho n. 3.670/2022/Conjur-MS/CGU/AGU** (12/09/2022)^[1], e para “*ciência e avaliação de providências*”, encaminhou-se à CGU/AGU o **Parecer n. 703/2022/Conjur-MS/CGU/AGU** (09/09/2022)^[2], alusivo a “*interpretação de manifestação do DECOR/CGU/AGU*” externada no **Parecer n. 056/2020-Decor/CGU/AGU** (25/05/2021 - 25000.422393/2017-96)^[3], contrário este ao “*pagamento de despesas com pessoal (estatutário ou celetista) ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com recursos provenientes de transferência voluntária*”, inclusive “*despesas com pessoal contratado na esfera privada (e.g. equipe dimensionada no programa de trabalho e/ou empregados da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos) e que acumula vínculo que o enquadre como servidor público estatutário ou celetista ativo, inativo e pensionista*”, **exceto** havendo “*disposição em contrário presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na ocasião*”.

2. Pois, examinando em concreto convênio com pagamentos contratuais a profissionais pensionistas e aposentados da Administração, com a parte final do inciso II do art. 38 da Portaria Interministerial nº 424/2016 a remeter à LDO excepcionar o impeditivo de remunerar detentores de vínculos, e as LDOs aplicáveis (inciso VII do art. 17 da Lei n. 13.473/2017, inciso VII do art. 18 da Lei n. 13.898/2019 e incisos VII do art. 18 e VI do seu § 1º, na Lei n. 14/194/2021) a restringirem tal vedação apenas a servidores **ativos**, o opinativo da promovente norteou-se pelo **Acórdão n. 2588/2017-Plenário**^[4] para distinguir entre vedação a pagamento de despesas de pessoal de entes subnacionais (art. 167, X, da CF) e pagamento a particular com vínculo público de inativo, em presença de LDO ao menos implicitamente autorizativa, concluindo que a situação não se enquadraria na premissa da orientação vinculante da alínea “a” da conclusão do Parecer n. 056/2020-Decor/CGU/AGU (25/05/2021).

3. E a teor agora da **Nota n. 112/2022/Decor-CGU/AGU** (14/11/2022), referendada pelo **Despacho n. 011/2023/Decor-CGU/AGU** (06/01/2023), ao se examinar a manifestação da Conjur/MS, destacam-se suas assertivas de que: **i)** consta do opinativo do Decor-CGU/AGU que “*a LDO pode dispor sobre restrições e exceções atinentes a pagamentos de despesas com pessoal com recursos provenientes de transferências voluntárias*” (item n. 9), **ii)** as LDOs aplicáveis ao caso examinado restringem a vedação apenas a servidores ativos (itens n. 10 a 12) e **iii)** “*não se trata de pagamento de “despesa de pessoal” de entes subnacionais (art. 167, X, da CF), e sim de pagamento a particular que, cumulativamente, tem vínculo público*” (item n. 13), para se concluir “*que a interpretação realizada seguiu os termos do PARECER n. 056/2020/DECOR/CGU/AGU, de forma que não há controvérsia entre órgãos jurídicos a ser dirimida nos autos.*” (Destques do original).

4. Com efeito. A exegese desenvolvida no opinativo da promovente, ao subordinar a subsunção que fez do caso concreto às normas de regência pertinentes, e às partes finais do tópico n. 2 da ementa e da letra “b” do parágrafo n. 22 do Parecer n. 056/2020-Decor/CGU/AGU (25/05/2021), em princípio também não nos parece – **data venia** – incorrer em aspecto controverso capaz de automaticamente suscitar a competência de uniformização adicional ou complementar a cargo do Decor-CGU/AGU.

5. Tal o contexto, acolho a **Nota n. 112/2022/Decor-CGU/AGU** (14/11/2022), referendada pelo **Despacho n. 011/2023/Decor-CGU/AGU** (06/01/2023) e proponho restituição do trâmite à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, parecendo-me, porém, estar por ora prejudicada – s.m.j. – a cientificação da Conjur/ME, proposta na Nota, dadas as recentes alterações de competência promovidas pela Medida Provisória n. 1.154, de 1º/01/2023, e que a cientificação ampliada proposta no despacho de referendo se opere antes visando prospectar entre os órgãos consultivos eventual compreensão diversa à da promovente, para, se o caso, adotar-se uma efetiva uniformização adicional em parecer autônomo.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 10 de janeiro de 2023.

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União – Coordenador-Geral
Diretor Substituto e Interino no Decor-CGU/AGU^[5]

[1] 25000.226096/2018-01 - Sequencial n. 03 - **Despacho n. 3670/2022/Conjur-MS/CGU/AGU** (12/09/2022)

[2] 25000.226096/2018-01 - Sequencial n. 02 - **Parecer n. 703/2022/Conjur-MS/CGU/AGU** (09/09/2022):
EMENTA: I. Consulta. II. Utilização dos recursos provenientes de transferência voluntária para pagamento de pessoal que possui vínculo com a administração pública. III. Dúvida acerca do pagamento aos agentes inativos e pensionistas. IV. Omissão.

[3] 25000.422393/2017-96 - Sequencial n. 28 - **Parecer n. 056/2020-Decor/CGU/AGU** (25/05/2021): **EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. CONVÊNIOS. UTILIZAÇÃO DAS VERBAS PARA PAGAMENTOS DE DESPESAS COM PESSOAL. SERVIDORES PÚBLICOS QUE EXERCEM ATIVIDADE PRIVADA. **1.** É vedado o pagamento de despesas com pessoal (estatutário ou celetista) ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com recursos provenientes de transferência voluntária, nos termos do art. 167, X, da CRFB, art. 25, § 1º, III, da LRF, art. 38, II e IX, da Portaria Interministerial nº 424/16, art. 39, II, da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, entre outras. **2.** O entendimento é aplicável inclusive às despesas com pessoal contratado na esfera privada (e.g. equipe dimensionada no programa de trabalho e/ou empregados da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos) e que acumula vínculo que o enquadre como servidor público estatutário ou celetista ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessa hipótese, o pagamento seria permitido apenas se houvesse disposição em contrário presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na ocasião. **3.** Há permissão constitucional e infraconstitucional para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, vigente na ocasião, disponha sobre restrições atinentes a pagamentos de despesas com pessoal com recursos provenientes de transferências voluntárias.

[4] **Acórdão 2.588/2017-Plenário:** “[...] **9.2.** nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que, em atendimento ao Aviso 82/2015/GM-ME: **9.2.1.** em relação às alíneas “a” e “b” do expediente encaminhado, o inciso X do art. 167 da Constituição Federal, combinado com os arts. 18, §1º, e 25, §1º, III, da Lei Complementar 101/2000, impede que recursos de transferências voluntárias sejam utilizados para custear despesas de pessoal, ainda que contratados por tempo determinado, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal; **9.2.2.** em relação à alínea “c” do expediente: **9.2.2.1.** o artigo 167, inciso X, da CF/1988, não veda que recursos de transferências voluntárias da União sejam aplicados à contratação de serviços realizados por mão de obra terceirizada, desde que, simultaneamente: (i) o ente conveniente não conte, em seus quadros, com pessoal suficiente e adequado para emprego na execução do objeto do convênio; (ii) que os serviços sejam integralmente revertidos para a realização do objeto do convênio, limitada à duração da parceria firmada; (iii) que, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os contratos de terceirização de mão de obra não se referiram à substituição de servidores e empregados públicos, e sejam observados os dispositivos da regulação federal pertinentes, nos termos da Instrução Normativa 5, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento e demais normas aplicáveis; **9.2.2.2.** as terceirizações devem observar a legislação pátria em vigor, não podendo haver subordinação jurídica do trabalhador em relação à administração; [...]”

[5] Em substituição excepcional ao titular do Decor-CGU/CGU, dispensando do cargo em 02/01/2023 (DOU, Edição Extra, S.2, Ato n. 37)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000226096201801 e da chave de acesso abf2cf15



Documento assinado eletronicamente por JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1068981511 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-01-2023 12:17. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE IFONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00040/2023/GAB/CGU/AGU

NUP: 25000.226096/2018-01

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE ASSUNTO: PAGAMENTOS EM CONVÊNIOS A PROFISSIONAIS COM VÍNCULOS JUNTO À ADMINISTRAÇÃO

1. Aprovo, nos termos do DESPACHO n. 00017/2023/DECOR/CGU/AGU e do DESPACHO n. 00011/2023/DECOR/CGU/AGU, a NOTA n. 00112/2022/DECOR/CGU/AGU.

2. Restitua-se o feito ao DECOR/CGU para providências subsequentes.

Brasília, 13 de janeiro de 2023.

(assinado digitalmente)

ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL

Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000226096201801 e da chave de acesso abf2cf15



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1071323182 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-02-2023 08:47. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



DESPACHO n. 00270/2023/CONJUR-MD/CGU/AGU

NUP: 25000.226096/2018-01

INTERESSADOS: DIRETOR EXECUTIVO DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - FNS E OUTROS

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

1. Ciente do Despacho nº 00040/2023/GAB/CGU/AGU (Seq. 7), do Consultor-Geral da União, que aprovou, nos termos do Despacho nº 00017/2023/DECOR/CGU/AGU (Seq. 6), do Diretor Substituto do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR, e do Despacho nº 00011/2023/DECOR/CGU/AGU (Seq. 5), da Coordenadora do DECOR, a Nota nº 00112/2022/DECOR/CGU/AGU (Seq. 4).

2. A Nota nº 00112/2022/DECOR/CGU/AGU tratou de dúvida suscitada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde sobre a possibilidade de pagamento, com recursos oriundos de transferência voluntária, a profissionais contratados para a execução de convênio que possuem vínculo com a Administração Pública. Levantou-se dúvida sobre a regularidade da despesa, tendo em vista o contido no Parecer nº 056/2020/DECOR/CGU/AGU, que apresentou as seguintes conclusões:

"a) É vedado o pagamento de despesas com pessoal (estatutário ou celetista) ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com recursos provenientes de transferência voluntária, nos termos do art. 167, X, da CRFB, art. 25, § 1º, III, da LRF, art. 38, II e IX, da Portaria Interministerial nº 424/16, art. 39, II, da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, entre outras.

b) O entendimento é aplicável inclusive às despesas com pessoal contratado na esfera privada (e.g. equipe dimensionada no programa de trabalho e/ou empregados da pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos) e que acumula vínculo que o enquadre como servidor público estatutário ou celetista ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nessa hipótese, o pagamento seria permitido apenas se houvesse disposição em contrário presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na ocasião.

c) Há permissão constitucional e infraconstitucional para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, vigente na ocasião, disponha sobre restrições atinentes a pagamentos de despesas com pessoal com recursos provenientes de transferências voluntárias, mesmo quando o contratado não faça parte dos quadros da Administração Pública direta ou indireta."

3. A referida nota ponderou que o art. 167, X, da Constituição apenas veda a utilização de recursos de transferências voluntárias para custear despesas com pessoal de Estados, Distrito Federal e Municípios. Já a vedação ao pagamento de agentes públicos contratados na esfera privada para prestar serviços no âmbito de convênios decorre de disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO vigente no momento da avença.

4. Assim, no caso em análise, por se considerar que a LDO de 2019 apenas vedava pagamentos a agentes públicos da ativa, e mesmo assim comportando exceções, concluiu-se que seria possível utilizar recursos da transferência voluntária para o pagamento de agente público inativo contratado na esfera privada, estando tal entendimento em consonância com a tese exposta no Parecer nº 056/2020/DECOR/CGU/AGU.

5. À COADM para dar ciência, via e-mail, à Srª Consultora Jurídica e aos Advogados da União em exercício na Coordenação-Geral Jurídica de Licitação, Contratos, Convênios e Parcerias da CONJUR/MD, bem como para encaminhar, via SEI, o presente despacho e os documentos contidos nas sequências 4/7 do Sapiens à Secretaria de Orçamento e Organização Institucional - SEORI para ciência e para esta avaliar a pertinência de cientificar os demais órgãos deste Ministério.

6. Inclua-se ainda a Nota nº 00112/2022/DECOR/CGU/AGU na pasta de pareceres da Consultoria-Geral da União.

Brasília, 14 de fevereiro de 2023.

(assinado eletronicamente)
MARCELO AZEVEDO DE ANDRADE
Advogado da União
Consultor Jurídico-Adjunto



Documento assinado eletronicamente por MARCELO AZEVEDO DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1095620359 e chave de acesso abf2cf15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO AZEVEDO DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-02-2023 16:50. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
