

NOTA TÉCNICA Nº 23/2019

Brasília, 11 de novembro de 2019.

- ÁREA:** Consórcios Públicos e Finanças Municipais
- TÍTULO:** Orientações sobre autorização para que os consórcios públicos recebam recursos decorrentes de operações de créditos – Resolução do Senado Federal 15, de 4 de julho de 2018.
- REFERÊNCIAS:**
- Constituição Federal de 1988
 - Lei Complementar 101/2001
 - Lei Federal 4.320/1964
 - Lei Federal 11.107/2005
 - Decreto 6.017/2017
 - Resolução do Senado Federal 43/2001
 - Resolução do Senado Federal 15/2018
- AUTORES:** Joanni Aparecida Henrichs, Thalyta Cedro Alves de Jesus, Marcus Vinicius Cunha dos Santos, Diana Vaz de Lima.
-

1. Contextualização

Os consórcios públicos são pessoas jurídicas, constituídas como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formadas exclusivamente por Entes da Federação e que, para sua constituição e atuação, devem atender às exigências da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007.

Eles têm por propósito estabelecer relações de cooperação federativa para alcançar objetivos de interesse comum que dificilmente se resolveriam individualmente ou, ainda, para alcançar maiores feitos com a junção e a economia de esforços e recursos.

Nesse contexto, são uma importante estratégia para o desenvolvimento integrado dos Municípios envolvidos e, por consequência, de todo o entorno regional, já que oportuniza

planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas que representam papel fundamental para o país.

Não obstante a relevância dos consórcios públicos, até pouco tempo existiam entraves legais que os impediam de avançar no financiamento de suas ações, uma vez que eram impedidos de contrair operações de créditos, ou seja, recursos onerosos junto a instituições bancárias.

Isso acontecia porque o artigo 10, parágrafo único, do Decreto 6.017/2007 estabelece que “a contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 52, inciso VII, da Constituição” e, até o dia 5 de julho de 2018, não havia a regulamentação pelo Senado a respeito.

Visando a superação desse empecilho, o senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE) apresentou, em 29 de agosto de 2017, Projeto de Resolução do Senado (PRS 31/2017) no intuito de alterar a Resolução 43/2001 da mesma Casa para possibilitar a contratação de operações de crédito externo e interno pelos consórcios públicos.

Dito projeto, relatado pela senadora Maria do Carmos Alves (DEM/SE), recebeu parecer favorável à sua aprovação em setembro de 2017 e seguiu para apreciação junto à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), oportunidade em que a CNM atuou de maneira firme para que o texto fosse aprovado, de um lado favorecendo os consórcios e, de outro, resguardando a necessária segurança fiscal.

Em 26 de junho de 2018, foi apresentado relatório reformulado favorável ao projeto, nos termos do substitutivo de autoria da mesma senadora. Em 3 de julho de 2018, o presidente da CAE, senador Tasso Jereissati, designou a senadora Kátia Abreu como relatora “ad hoc” da matéria. A comissão aprovou o relatório nos termos da Emenda 1-CAE (Substitutivo).

Com o deferimento do regime de urgência, no mesmo dia 3, a matéria seguiu para promulgação; e a publicação da Resolução do Senado Federal 15/2018, que altera a Resolução 43/2001 para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito, aconteceu no Diário Oficial da União em 5 de julho de 2018, a partir de quando começou a vigorar e produzir efeitos.

Diante dessa novidade que poderá contribuir para o financiamento das ações implementadas pelos consórcios públicos, a CNM emite a presente nota técnica no intuito de orientar os gestores sobre como devem proceder, quais cautelas tomar e os possíveis efeitos dessa nova regulamentação.

2. Aspectos relevantes da Resolução do Senado Federal 15/2018

Em linhas gerais, a nova normatização:

- a) veda a constituição de consórcio público que tenha por objetivo único a contratação de operações de crédito. Ou seja, Municípios sem capacidade de endividamento não podem se reunir em consórcio, única e especificamente, para, conjuntamente, poder receber recursos proveniente de empréstimo. A contratação de uma operação de crédito pelo consórcio deve ser destinada ao financiamento de alguma das finalidades previstas no protocolo de intenções, destinação correta de resíduos sólidos, por exemplo;
- b) deixa claro que o consórcio público é o ente legítimo para contratar operação de crédito;
- c) aponta que a União não deve figurar como Ente consorciada;
- d) indica que os limites e as condições para a realização de operações de crédito deverão ser atendidos individualmente por cada Ente da Federação consorciado;
- e) quando a operação de crédito exigir garantias e contragarantias, prescreve que ambas deverão ser oferecidas pelos Entes da Federação consorciados de forma proporcional à apropriação do valor total da operação;
- f) estabelece como se deve proceder em relação à operação contraída nos casos de alteração do contrato de consórcio público resultante de exclusão ou retirada de Ente consorciado (art. 20-B);
- g) prevê que a extinção do consórcio público não altera as responsabilidades financeiras, os limites ou as garantias e as contragarantias oferecidas para a avença contratada;

- h) no caso de extinção do consórcio, existindo obrigações remanescentes, fixa responsabilidade solidária entre os Entes da Federação consorciados até que se indique os responsáveis por cada obrigação;
- i) garante o direito de regresso em face dos Entes que tenham se apropriado de investimentos decorrentes de operação de crédito de forma superior ao ônus assumido;
- j) determina que os requisitos para instruir os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito deverão ser atendidos, individualmente, por cada Ente da Federação consorciado.

3. Operações de crédito

Operação de crédito é um termo utilizado para se referir a um empréstimo/financiamento oferecido pelas instituições financeiras (Bancos) a seus clientes. Nada mais é do que um contrato realizado entre o consumidor e o banco, por meio do qual é disponibilizado determinado montante de recurso financeiro (dinheiro) que deve ser devolvido pelo tomador, que é o cliente do banco do empréstimo/financiamento, em determinado prazo. Sobre essas operações de crédito, incidem juros e algumas taxas que podem variar de acordo com o tipo de crédito que está sendo tomado e de acordo com as regras de cada instituição financeira.

As operações de crédito dos Entes públicos baseiam-se em três normativos, sendo eles: a Lei 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Resolução do Senado Federal 43/2001.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 29, inc. III, que operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com uso de derivativos financeiros (esse conjunto de operações também são denominadas de operações de crédito tradicionais).

Adicionalmente, há operações que, apesar de não se constituírem operações de crédito em sentido estrito, foram equiparadas àquelas por força da legislação por representarem compromissos financeiros e terem sido consideradas relevantes pelo legislador. O §1º do mesmo artigo (29) diz que se equipara a operação de crédito à assunção, ao reconhecimento ou à

confissão de dívidas pelos Entes federado, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos art. 15 e 16 (que tratam da geração da despesa). O §1º do art. 3º da Resolução do Senado Federal 43/2001 estabelece as seguintes equiparações à operação de crédito:

- a) recebimento antecipado de valores de empresa em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- b) assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;
- c) assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

As operações de crédito se dividem em operações que integram a dívida flutuante (aquela dívida com obrigação de pagamento em curto prazo), como, por exemplo, as operações por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e operações que compõem a dívida fundada ou consolidada (aqueles compromissos de exigibilidade superior a doze meses).

Quanto aos tipos de operação de crédito por ARO, conforme o art. 38 da LRF, destinam-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro. São contratadas a partir do dia 10 de janeiro (10º dia do exercício financeiro) e devem ser liquidadas, com juros, até o dia dez de dezembro de cada ano.

As demais operações de crédito se destinam a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública. É denominada operação de crédito interno quando ela é contratada com credores situados no país e operação de crédito externo quando contratada via agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras. As operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas têm enquadramento especial quando significarem a troca de dívida (efeito permutativo) com base em encargos mais favoráveis ao Ente.

4. Condições para realização de operações de crédito e vedações

Para os consórcios públicos, a Resolução do Senado Federal 15/2018, recentemente aprovada, prevê que os limites e as condições para a realização de operações de crédito deverão ser atendidos individualmente por cada Ente da Federação consorciado. Por essa razão, se faz necessário aqui expor, de forma breve, quais são esses limites e condições.

O art. 32 da LRF estabelece as **condições** por cada Ente da Federação na contratação de operação de crédito:

a) autorização legislativa:

- I. lei específica com a autorização para a contratação;
- II. Crédito Orçamentário Adicional – inclusão em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação;
- III. texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) – inclusão no orçamento dos recursos provenientes da operação.

b) limites de endividamento:

- I. limite de cada operação de crédito:
 - i. 16% da Receita Corrente Líquida – Estados/DF/Municípios;
 - ii. 60% da Receita Corrente Líquida – União.
- II. limite para comprometimento anual com pagamento de Dívida (amortização, juros, encargos) – 11,5% da Receita Corrente Líquida – Estados/DF/Municípios;
- III. limite da Dívida Consolidada:
 - i. 200% da Receita Corrente Líquida – Estados e DF;
 - ii. 120% da Receita Corrente Líquida – Municípios.

Quanto às **vedações** para a contratação, a LRF estabelece:

a) Ente da Federação não poderá realizar operações de crédito com outro Ente, mas pode realizar com instituições financeiras que pertençam a outro Ente, desde que NÃO:

- I. utilize o recurso para despesas correntes (só de capital);

II. refinance dívidas, salvo se contraiu com a mesma instituição financeira.

Nota: Instituição financeira controlada por Estados, DF e Municípios pode adquirir títulos públicos da União.

- b) vedado realizar operações de crédito com instituição financeira controlada pelo próprio Ente;
- c) vedada a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; o recebimento antecipado de valores de empresa em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes e à assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Inserção no SADIPEM

Assim como na verificação dos limites, cada ente consorciado deve preencher no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM) um Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) separadamente, na proporção de sua cota parte no contrato de rateio ou da quota de investimento na operação de crédito.

Neste caso deve-se preencher no campo “Finalidade” a opção “Consortio Público” se a operação for maior que R\$ 5 milhões, ou “PVL-IF” caso a operação seja menor que esse montante e tenha como entidade analisadora a própria Instituição Financeira.

Também deve ser informado dados extras através de Nota explicativas contendo os seguintes dados:

- 1- Identificação do Consórcio (Nome e CNPJ);

- 2- Valor total da operação de crédito pleiteada pelo Consórcio;
- 3- A forma de apropriação do valor total da operação entre os consorciados, indicando qual inciso da resolução foi escolhido.

Obs: É necessário que todos os PVL's relativos a uma mesma operação de crédito de um determinado consórcio contenham a mesma descrição da Nota Explicativa.

Os entes participantes podem anexar documentos adicionais relativo ao consorcio por meio do Sadipem basta utilizar a aba "Documentos" no item "Documentos anexos" e escolher o tipo "Documentação adicional".

Todos os documentos obrigatórios devem ser identificados como operações de crédito de consórcio público e devem apresentar o valor relativo a quota-parte ou a quota de investimento do ente consorciado na operação de crédito.

São exemplos de documentos obrigatórios para os PVL :

1. Lei Autorizadora;
2. Parecer do Órgão Técnico;
3. Parecer do Órgão Jurídico;
4. Minuta dos Contratos de Financiamento, garantia e de contragarantia (casos que contem com a garantia da união)

Registro no Cadastro da Dívida Pública (CDP)

Além do PVL, a operação de crédito contratada por consórcio público deve ser inserida no Cadastro da Dívida Pública (CDP) de cada Ente federativo consorciado na proporção de sua respectiva quota-parte ou quota de investimento na operação de crédito, ou seja, no valor descrito no próprio PVL.

PVL-IF para Consórcio Público

Compete às instituições financeiras credoras a verificação dos procedimentos das operações de crédito internas quando essas se enquadrarem nos critérios estabelecidos pelo art. 1º da Portaria MF nº 413/2016 de acordo com o art. 32 da LRF. São eles:

I - o valor da operação de crédito analisada deve ser igual ou inferior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

II - a relação entre o valor da Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL) do ente federado não poderá ser superior a 1,00 (um).

Portanto, nos casos em que a relação entre o valor da Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL) seja superior a 1,00 (um), de qualquer ente federativo participante do consórcio e da operação de crédito, o PVL desse ente específico deverá ser remetido à STN para análise, mantendo-se a análise dos demais PVLs do consórcio na instituição financeira, no âmbito do PVL-IF.

5. A Resolução do Senado Federal 15/2018 na prática

Para fazer jus ao regime estabelecido na Resolução do Senado 15/2018, os consórcios públicos precisam atender a apenas uma condição; conforme a Resolução, não podem ter como único objetivo a contratação de operações de crédito, sendo vedada, ainda, a participação da União como consorciada.

É importante ressaltar que a Resolução do Senado 15/2018 preservou a possibilidade de acesso aos empréstimos e financiamento conforme a função do montante das receitas de cada um dos partícipes dos consórcios públicos. Por essa razão, os limites e as condições (já tratados acima) para a realização de operações de crédito devem ser atendidos por cada Ente da Federação consorciado, mas a avaliação deles caberá ao consórcio e isso se dará com a eleição, no momento da proposta de contratação de operação de crédito, da forma a ser adotada para a repartição das parcelas do valor total entre os consorciados. A Resolução trouxe duas possibilidades:

a) a quota-parte do Ente da Federação no contrato de rateio vigente no momento da contratação da operação de crédito; ou

b) a quota de investimentos decorrentes da operação de crédito que o consórcio público planejou para cada Ente da Federação consorciado, comportando inclusive a hipótese de que um ou mais consorciados não tenham quota em determinada operação.

Esse mesmo critério deverá ser observado relativamente às garantias e às contragarantias a serem prestadas pelos Entes consorciados, ou seja, elas deverão se limitar a valores proporcionais ao valor apropriado por cada Ente.

5.1 Casos de alteração do contrato de consórcio

Conforme a nova Resolução do Senado, no caso da exclusão de Ente consorciado que não consignar em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, nas dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio (conforme art. 8º, parágrafo 5º da Lei 11.107/2005 – inclusive, nesta hipótese, eventual suspensão é equiparada à exclusão), haverá execução imediata de garantias e contragarantias daquele Ente da Federação, com proporcional redução das obrigações do consórcio junto ao credor.

Já no caso da retirada por ato formal de seu representante na assembleia-geral (art. 11 da Lei 11.107/2005), deverá o Ente optar, no ato de sua saída, pela:

- a) manutenção dos respectivos pagamentos ao consórcio; ou
- b) execução das garantias e das contragarantias com proporcional redução das obrigações do consórcio junto ao credor.

Em qualquer caso, a retirada ou a exclusão de Ente deverá ser comunicada ao ofertante de garantias e contragarantias e ao credor em até cinco dias úteis após o ato formal que oficialize a alteração do contrato de consórcio público. Tal comunicação poderá ser realizada por quaisquer dos Entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como pelo próprio consórcio público. Na hipótese de inadimplência de Ente que se retirou do consórcio, as garantias e as contragarantias serão executadas imediatamente.

Finalmente, a Resolução do Senado estabelece que a extinção do contrato de consórcio público não altera as responsabilidades financeiras, os limites à realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital (art. 6º da Resolução do Senado 43/2001) ou as garantias e as contragarantias oferecidas em decorrência de operação de crédito

contratada quando da vigência do contrato de consórcio público, e que os Entes consorciados responderão solidariamente, até que haja decisão que indique os responsáveis pelas obrigações (garantido o direito de regresso em face daqueles que tenham se apropriado de investimentos superiores aos ônus assumidos até a extinção do contrato).

5.2 Orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – mudanças ainda devem ser regulamentadas

Existem fluxos pré-definidos no Manual para Instrução de Pleitos (MIP) do Ministério da Fazenda tanto para quando a operação interna exigir garantias como para quando não exigir e também para operações de crédito externas. No entanto, em consulta à Coordenação-Geral de Operações de Crédito dos Estados e Municípios (Copem) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre a possível mudança de manuais e fluxos de operações, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) foi informada que a Secretaria está revisando e aprimorando os procedimentos para poder englobar, no Sadipem, o envio de operações de crédito pleiteadas por consórcios públicos. Também a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) integrará o grupo de trabalho em relação a esses procedimentos no intuito de esclarecer dúvidas jurídicas, além de ajudar na elaboração e na revisão de futura Portaria Normativa a ser assinada pelo ministro da Fazenda ou pelo secretário do Tesouro Nacional, que visa a disciplinar os entendimentos e os procedimentos relativos aos pleitos de consórcios.

Informaram, ainda, que o MIP também será atualizado de forma a conter esclarecimentos, roteiros e procedimentos relacionados à operacionalização do envio de pleitos pelo Sadipem, bem como indicar todas as demais orientações necessárias para tal tipo de operação de crédito.

Dessa maneira, a CNM ressalta que assim que os entendimentos sobre o assunto forem consolidados e os normativos e os procedimentos estabelecidos, faremos nova orientação.

7. Considerações finais

A publicação da Resolução 15/2018 do Senado Federal, que altera a Resolução 43/2001 para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito, é um avanço positivo e atende a um pleito antigo em prol dos consórcios públicos.

A regulamentação da matéria amplia a capacidade operacional dos consórcios na medida em que passarão a contar com outras fontes de financiamento para implementar suas finalidades estatutárias.

Entretanto, em se tratando de recursos onerosos, ou seja, que precisam ser devolvidos à instituição financeira credora com juros e correções, é preciso extrema cautela e responsabilidade fiscal na decisão de contrair um empréstimo, o que exigirá dos consórcios, junto aos seus Entes consorciados, um planejamento orçamentário/financeiro minucioso para evitar o comprometimento da sustentabilidade da entidade.

Vale reforçar que não é permitida a constituição de consórcio público com objetivo único de contratar operações de crédito; e os recursos repassados nessa modalidade devem possuir destinação específica, já que o art. 8º, §2º, da Lei 11.107/2005 e o art. 15 do Decreto 6.017/2007 vedam a aplicação desses recursos em despesas genéricas. Também é necessária atenção redobrada às condições e às vedações impostas em lei, assim como a correta contabilização.

Conforme apontado no item 5.2, em resposta à consulta formulada pela CNM, a Coordenação-Geral de Operações de Crédito dos Estados e Municípios (Copem) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) esclareceu que os fluxos previstos no Manual para Instrução de Pleitos (MIP) do Ministério da Fazenda está em fase de revisão e aprimoramento para poder englobar, no Sadipem, o envio de operações de crédito pleiteadas por consórcios públicos.

Diante dessa limitação, a presente nota técnica tem por objetivo lançar as noções gerais inerentes à Resolução 15/2018, e, tão logo haja a publicação dos atos normativos específicos sobre o tema pelo Ministério da Fazenda, a CNM complementar a orientação.

Referências

BRASIL. *Constituição Federal, de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. *Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. *Lei Ordinária 4.320, de 17 de março de 1964.* Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 2.745, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. *Lei Ordinária 11.107, de 06 de abril de 2005.* Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. *Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007.* Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 18 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

SENADO. *Resolução 15, de 2018.* Altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 5 jul. 2018. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=27422992&id=27423030&idBinario=27423068&mime=application/rtf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. *Resolução 43, de 2001.* Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 26 dez. 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=582604&id=16431437&idBinario=16433616&mime=application/rtf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

Consórcios Públicos/CNM

consorcios@cnm.org.br

(61) 2101-6018

Finanças Municipais/CNM

financas@cnm.org.br

(61) 2101-6021/6009