

NOTA TÉCNICA Nº 30/2016

Brasília, 21 de outubro de 2016.

ÁREA:	Jurídico
TÍTULO:	Como fechar as contas de final de mandato dos Consórcios Públicos.
REFERÊNCIAS:	Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016 IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 Lei complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal Decreto Federal 6.017/2007

Introdução

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), devido ao crescente número de dúvidas a respeito do final de mandato para os consórcios públicos, nesta Nota Técnica do Grupo de Trabalho CNM sobre Consórcios Públicos Intermunicipais, busca esclarecer alguns detalhes importantes e necessários, tanto para o prefeito-presidente do consórcio, quanto aos demais gestores que integram os quadros consorciados.

Questionamentos e orientações

Para tanto, com base na legislação em vigor e em algumas situações já contextualizadas junto à equipe do grupo de trabalho, foram formuladas algumas questões e respostas que podem contribuir para o planejamento e fecho dos mandatos.

1- Como proceder se forem deixadas dívidas não planejadas durante a execução e sem previsão orçamentária?

É importante mencionar que toda despesa que o consórcio fizer durante o exercício, que esteja liquidada, deve ser reconhecida em seu passivo.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP da STN trata o assunto como segue:

4.4.1. Relacionamento do Regime Orçamentário com o Regime Contábil

No setor público, o regime orçamentário reconhece a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho e a receita orçamentária pela arrecadação. Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos princípios de contabilidade. Dessa forma, aplica-se o princípio da competência em sua integralidade, ou seja, os efeitos das transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem, e não quando os recursos financeiros são recebidos ou pagos.

Assim, o art. 35 da Lei nº 4.320/1964 refere-se ao regime orçamentário e não ao regime contábil (patrimonial) aplicável ao setor público para reconhecimento de ativos e passivos.

Dessa forma, a Lei nº 4.320/1964, nos arts. 85, 89, 100 e 104, determina que as variações patrimoniais devam ser evidenciadas, sejam elas independentes ou resultantes da execução orçamentária.

Título IX – Da Contabilidade [...]

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. [...]

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial. [...]

Art. 100. As alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistências ativas e passivas, constituirão elementos da conta patrimonial. [...]

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Observa-se que, além do registro dos fatos ligados à execução orçamentária, exige-se evidenciar os fatos ligados à execução financeira e patrimonial, exigindo que os fatos modificativos sejam levados à conta de resultado e que as informações contábeis permitam o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros de determinado exercício.

Portanto, com o objetivo de evidenciar o impacto no patrimônio, deve haver o registro da variação patrimonial diminutiva em razão do fato gerador, observando os princípios contábeis da competência e da oportunidade, conforme tratado na Parte II deste Manual.

Assim o gestor deve atender às exigências do Tribunal de Contas do seu Estado, normas e procedimentos a serem cumpridos para evitar que algum registro seja deixado de fora do ponto de vista do respectivo Tribunal. Nesse sentido, a exemplo do Tribunal de Contas de Santa Catarina, determina que este registro seja efetuado com o seguinte evento:

2.71 REGISTRO DE EXECUÇÃO IRREGULAR DE DESPESA SEM RESPALDO ORÇAMENTÁRIO				
2.71.1 RECONHECIMENTO DA DESPESA POR COMPETÊNCIA				
D/C	CONTA	NOME	C/C	F/P
D	1.X.X.X.XX.XX	ATIVO (quando houver aquisição de bens)	-	P
D	3.X.X.X.XX.XX	VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA	-	-
C	2.1.8.9.1.96.00	OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE EXECUÇÃO DE DESPESA SEM RESPALDO ORÇAMENTÁRIO	19	P
REGISTRAR O RECONHECIMENTO DE DESPESA REALIZADA SEM EMPENHO, POR COMPETÊNCIA.				

2- Como proceder quando o consórcio deixa dívidas?

O registro contábil no consórcio deve ser como apresentado no MCASP e pelo Tribunal de Contas de seu Estado. Porém, o consórcio tem a obrigação de publicar seu demonstrativo da disponibilidade de caixa, sendo que a insuficiência deve refletir em seus consorciados. Esta exigência consta da Portaria 274/2016, bem como do Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN, que estabelece:

Consolidação das contas dos Entes consorciados

Para fins de análise do cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a insuficiência de caixa do consórcio público, deverá ser considerada em rubrica específica do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que integra o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo de cada Ente consorciado, na proporção de sua participação, definida pelo contrato de rateio do exercício vigente.

Ao se verificar a ocorrência descrita acima, cada Ente consorciado deverá acrescentar as linhas referentes à insuficiência de caixa do consórcio público no respectivo demonstrativo, conforme modelo da Tabela 5.1.

INSUFICIÊNCIA VERIFICADA NO CONSÓRCIO PÚBLICO

Nesse quadro, registrar a parcela total da insuficiência de caixa gerada no consórcio público atribuída ao Ente consorciado com base no contrato de rateio. Os campos deverão ser preenchido com sinal negativo, conforme apresentado no Demonstrativo do Consórcio Público.

3 - Ao Município e ao gestor pode ser imputada a responsabilidade, de acordo com contrato de rateio ou deliberação, da dívida?

Nesse contexto, é importante observar que o gestor não será responsabilizado pelas obrigações contraídas pelos consórcios, mas poderão responder por atos praticados em desconformidade com a lei ou ao estatuto do consórcio. A Lei 11.107/2005 estabelece em seu artigo 10, parágrafo único, o seguinte:

Art. 10. (VETADO)

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos”.

Por outro lado, em caso de alteração nas atividades do consórcio ou de sua extinção, a mesma lei estabelece solidariedade dos gestores participantes dos consórcios enquanto não verificada a responsabilidade de cada Ente consorciado na obrigação de algum ato praticado ou remanescente no consórcio, conforme dispõe o artigo 12, §2º, in verbis:

Art. 12 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.

§ 2o Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os Entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos Entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação."

Ainda, cabe mencionar que o Decreto Federal 6.017/2007, por meio de seu artigo 9º, impõe uma responsabilidade subsidiária dos Municípios nas obrigações dos consórcios, bem como uma sanção pesada aos gestores dos consórcios, enquanto estiver dirigindo o próprio consórcio, podendo responder pessoalmente pelos atos praticados em desconformidade com a Lei, conforme dispositivo abaixo transcrito:

Art. 9o Os Entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público.

Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembleia geral.

4 - A possível dívida só repercutirá em caso de dissolução ou ao final do exercício o passivo deve ser transferido para o Ente consorciado?

Como mencionado anteriormente, o registro no passivo deve ser por competência, ou seja: a cada exercício (a cada ano). Caso o passivo provoque insuficiência de caixa, o valor deve ser apropriado por cada Ente consorciado conforme sua responsabilidade.

5 - Caso a dívida seja repassada e consolidada ao final do exercício nas contas do Município, sob a luz de responsabilidade fiscal, não havendo disponibilidade financeira no Município para suportá-la, há como alegar que foi contraída por outro Ente, mesmo sabendo que o Município é "consorciado"?

Nesse ponto, chama-se a atenção do gestor, pois realmente esta é uma situação delicada. Como respondido anteriormente, o artigo 9º, do Decreto Federal 6.017/2007 determina que a responsabilidade dos Entes públicos seja subsidiária ao consórcio.

Faz-se importante visualizar alguns dos cenários que podem provocar esta insuficiência de caixa:

1. Não repasse do contrato de rateio

Neste caso, apesar do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF não tratar desta forma, entende-se que, caso o não repasse tenha ocasionado uma insuficiência de caixa, este valor deve ser responsabilizado apenas aos Entes que não repassaram o recurso. O Ente consorciado tem a obrigação de ter este registro no seu passivo.

2. Não repasse de serviços prestados ou bens adquiridos pelo consórcio

Na mesma linha do entendimento anterior, responsabilizar apenas aqueles que contrataram o consórcio, receberam os bens e serviços e não pagaram. O Ente consorciado tem a obrigação de ter este registro no seu passivo.

3. Dívida anterior ao exercício

Neste caso, entende-se que deve ser apurada a responsabilidade, caso não seja de nenhum Ente, uma Assembleia do Consórcio deve definir o critério para a responsabilização do Ente. Pode acontecer de o consórcio ter entre seus associados Entes com suas contas equilibradas e este valor venha a desequilibrar.

4. Ação judicial

Em caso de ações judiciais para responsabilização do gestor, a orientação se guia pelas mesmas razões anteriores, devendo ser observadas as regras prescritas para a contabilização pública e também de toda a legislação aqui citada.

Em caso do consórcio deixar alguma dívida, perante algum Ente público, a exemplo do INSS, é possível que esse possa sofrer alguma desconsideração de personalidade jurídica, atingindo os demais Entes públicos consorciados, diante das novas regras processuais.

Contudo, entende-se que, pelo princípio da intranscendência da personalidade jurídica, os consórcios deveriam responder exclusivamente por suas responsabilidades. Isso porque estes possuem autonomia administrativa e financeira, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, in verbis:

Ementa

(...)

5. Segundo princípio da intranscendência das sanções, penalidades e restrições de ordem jurídica não podem superar a dimensão estritamente pessoal do infrator. O §1º do art. 1º da Lei n. 11.107/2005 atribui personalidade jurídica própria aos consórcios públicos. Tais Entes possuem autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não havendo falar em exceção ao princípio da intranscendência no caso.

STJ, REsp 1463921 / PR, RECURSO ESPECIAL 2014/0148161-4, 2ª Turma, Min. Rel. Humberto, Martins, publicado em 15.02.2016).

Esse entendimento leva uma lógica sistemática da atual legislação. Entretanto, tendo em vista que ainda existem poucas discussões sobre o tema perante o Poder Judiciário, a interpretação dos tribunais superiores ainda podem ser alteradas, uma vez que esses fatos ainda são novos e pendem de uma compreensão maior do ordenamento jurídico atual, sendo que até o momento existem poucas ações envolvendo os consórcios públicos perante o Poder Judiciário.

Jurídico
juridico@cnm.org.br
(61) 2101-6050 ou 2101-6056