

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - PERCENTUAIS DE RATEIO

PRESTAÇÃO DE CONTAS

PROCESSO N° : 607910/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE URGENCIA E EMERGENCIA DO NOROESTE DO PARANA
INTERESSADO : CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE URGENCIA E EMERGENCIA DO NOROESTE DO PARANA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 357/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Consórcio Intermunicipal. Execução orçamentária e prestação de contas. Aplicação da Portaria STN n° 274/2016 e do MCASP. Necessidade de observância do Plano de Contas da Despesa definido pelo TCE-PR. Prestação de contas baseada na despesa efetivamente executada pelo consórcio com aplicação dos percentuais de rateio. Inexistência de vinculação direta entre empenho individual do ente consorciado e execução orçamentária do consórcio. Impossibilidade de revisão do plano de contas nos termos propostos.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (peça 03) formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Urgência e Emergência do Noroeste do Paraná - CIUENP, por intermédio de seu Presidente, Sr. Marco Antônio Franzato, por meio da qual busca esclarecimento acerca da execução orçamentária dos Contratos de Rateio e a consequente prestação de contas fornecidas pelos consórcios, através dos seguintes questionamentos:

1. Está correto o entendimento de que o controle inicial da execução orçamentária pelo Município deve se limitar ao grupo de natureza da despesa (ex: Pessoal, Outras Despesas Correntes), sendo somente na prestação de contas do consórcio elaborada posteriormente com o detalhamento até o elemento de despesa?
2. Se a prestação de contas fornecida pelo consórcio, referente à execução efetiva, estiver dentro dos valores totais do grupo de natureza da despesa, isso é considerado correto e suficiente para comprovar a aplicação dos recursos conforme a destinação feita pelo Município?
3. Caso as respostas anteriores sejam positivas, é possível que o TCEPR revise o plano de contas de despesa, tornando o nível de elemento de despesa (4º nível) como analítico (ex: 3.1.71.70; 3.3.71.70) para transferências a consórcios, permitindo que os Municípios realizem o empenho com maior aderência às diretrizes da STN, sem a necessidade de detalhamento excessivo?

O Consulente apresentou parecer jurídico (peça 04), firmado pelo Responsável Técnico pela Contabilidade, Sr. Denis Marcos Facci Sá, no qual concluiu, em suma,

que o controle deve ser realizado por natureza da despesa, cabendo à prestação de contas demonstrar a execução dos recursos recebidos provenientes dos municípios.

Através do Despacho nº 1425/25 (peça 06), a Consulta foi devidamente recebida, com determinação de encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB, através da Informação nº 119/25 (peça 07), apresentou algumas jurisprudências deste Tribunal sobre o tema.

Através do Despacho nº 1693/25 (peça 08), foi determinado o encaminhamento dos autos à CAIS - Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas.

A CAIS, através da Instrução nº 18/26 (peça 09), opinou pela apresentação das seguintes respostas:

Resposta 01: Não. A execução orçamentária pelo Município deve observar o Plano de Contas da Despesa disponibilizado anualmente por este Tribunal de Contas.

Resposta 02: A prestação de contas do consórcio deve considerar a despesa efetivamente executada no período e aplicar os percentuais de rateio correspondentes, ainda que tais valores não guardem relação direta com os empenhos realizados individualmente pelos entes consorciados.

Resposta 03: Prejudicada em razão das respostas anteriores.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 16/26 – PGC (peça 10), acompanhou o opinativo técnico.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise destes autos, acompanho integralmente os opinativos exarados pela CAIS e pelo Ministério Público de Contas, os quais adoto como razões de decidir.

Conforme destacado pela CAIS, a Portaria STN nº 274/2016, da Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, dispõe que os procedimentos contábeis aplicáveis à participação em consórcios públicos devem observar o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos seguintes termos:

Art. 13. Os procedimentos contábeis aplicados à participação em Consórcios Públicos deverão observar o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Por sua vez, a 11ª edição do MCASP, válida a partir do exercício de 2025, estabelece, em seu item 7.3.2 (páginas 516 e 517), que, nas transferências aos consórcios públicos relativas aos contratos de rateio, os municípios devem executar a Lei Orçamentária Anual – LOA, no mínimo, até o nível de elemento da despesa.

Desse modo, conforme bem concluiu a CAIS, não há qualquer impedimento para que este Tribunal de Contas estabeleça a obrigatoriedade de empenhamento da despesa em nível mais analítico, uma vez que a norma federal fixa apenas o nível mínimo de detalhamento.

Assim, ainda nas palavras da CAIS, este Tribunal de Contas publica anualmente o Plano de Contas da Despesa a ser observado pelas entidades municipais, o qual exige que o ente consorciado, inclusive municípios e autarquias, utilizem, no mínimo, o desdobramento da despesa para emissão do empenho, que equivale o 5º nível da classificação, e não ao 6º nível, conforme indicado pelo consulente.

Com exemplo, foi apresentado uma tabela na pg. 04 da peça 09, onde consta um trecho do Plano de Contas Padrão deste Tribunal, em relação às despesas orçamentárias, demonstrando os níveis exigidos para o desdobramento das despesas.

Além disso,

quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, as despesas devem ser detalhadas até o nível de elemento de despesa, conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 1078/20 – STP (Consulta nº 448119/18), sendo exigido o respectivo detalhamento apenas para a emissão do empenho¹.

Desse modo, conforme bem argumenta a CAIS, o consórcio necessita conhecer o elemento de despesa para fins de previsão orçamentária, o qual corresponde ao desdobramento que será utilizado pelo ente consorciado no momento do empenho, conforme demonstrado no quadro exemplificativo a seguir, que apresenta comparativo entre a previsão orçamentária do consórcio e a execução orçamentária do ente consorciado², a exemplo da tabela constante na pg. 05 da peça 09 destes autos.

O parecer técnico apresentado pelo Consulente ainda menciona a metodologia utilizada para o preenchimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), na qual as transferências aos consórcios são excluídas e substituídas pelos valores efetivamente executados, conforme disposto no art. 11, § 2º, da Portaria STN nº 274/2016, com a finalidade de evitar duplicidades, nos seguintes termos:

“Reforçando a lógica exposta, e conforme já citado anteriormente, o Art. 11, § 2º, da Portaria STN nº 274/2016 estabelece que, a fim de eliminar duplicidades, “não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos”. Uma vez que a despesa original do empenho municipal será legalmente desconsiderada na elaboração dos demonstrativos fiscais e substituída pela execução efetivamente realizada e informada pelo consórcio, a exigência de um detalhamento em nível analítico no momento do repasse perde sua finalidade, tornando-se um procedimento excessivo. Este mesmo princípio é materializado na operação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). A própria cartilha de orientação do sistema, edição de março de 2022 (p. 184), confirma que a despesa inicial de transferência é expurgada do cálculo

1 Pg. 04 da peça 09.
2 Idem.

para posterior inserção da execução real, ao instruir que: “O sistema retira do cálculo de ASPS (...) o valor que foi transferido para o consórcio por contrato de rateio para que o ente informe como realmente foi executado o gasto na pasta do consórcio correspondente.”³

No entanto, conforme bem informado pela CAIS,

este Tribunal de Contas computa os valores no índice no momento do empenhamento da despesa, ou seja, não faz a exclusão dos valores e, na sequência, a inclusão a partir da prestação de contas do consórcio. Atualmente, a aplicação da metodologia do SIOPS é inviável, pois o sistema captador não possui tabelas para que o consórcio declare a execução individualizada por ente consorciado⁴.

Assim, eventual alteração da metodologia de cálculo poderia acarretar prejuízos os entes consorciados, especialmente em situações em que o consórcio apresenta grandes sobras de recursos e, ainda, quando ocorre o repasse no final do exercício, mas a execução da despesa pelo consórcio ocorre apenas no exercício seguinte.

Ainda nas palavras da CAIS,

quanto à prestação de contas, os consórcios intermunicipais declaram no SIM-AM os Contratos de Rateio e de Programas firmados com cada ente consorciado, informando, dentre outros dados, o valor previsto até o nível de elemento de despesa a ser executado pelo ente consorciado⁵.

Para elaboração do contrato de rateio e estabelecimento da previsão orçamentária, o município somente necessita saber o grupo natureza da despesa, que equivale ao 2º nível da classificação, uma vez que para a modalidade de aplicação 71 - Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio o elemento da despesa é exclusivamente o 70 - Rateio pela Participação em Consórcio Público, conforme concluiu a CAIS, nos seguintes termos:

De acordo com o Plano de Contas da Despesa e demonstrado no quadro exemplificativo contendo o comparativo entre a previsão orçamentária do consórcio e a execução orçamentária do ente consorciado, é importante destacar que para a modalidade de aplicação 71 - Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio o elemento da despesa é exclusivamente o 70 - Rateio pela Participação em Consórcio Público. Portanto, para a elaboração do contrato de rateio e a previsão orçamentária, o município só necessita saber o grupo natureza da despesa, que equivale ao 2º nível da classificação.⁶

Por sua vez, os municípios devem utilizar o desdobramento da despesa (5º nível) para a emissão de seus empenhos, fato que não implica na modificação orçamentária, mas na emissão dos empenhos em elementos da despesa conforme a sua participação no consórcio.

Por fim, a CAIS ressalta que

3 Pg. 04 da peça 04.

4 Pg. 06 da peça 09.

5 Idem.

6 Pg. 07 da peça 09.

nem sempre há correlação entre o valor empenhado por determinado ente consorciado e a execução orçamentária do consórcio em um período específico, especialmente em casos de inadimplência de entes consorciados e consórcios com elevadas sobras de recursos, situações em que o consórcio deve ajustar o seu fluxo de caixa⁷.

Desse modo, “na prestação de contas, o consórcio deve considerar a despesa efetivamente executada no período e aplicar os percentuais de rateio correspondentes, ainda que tais valores não guardem relação direta com os empenhos realizados individualmente pelos entes consorciados”⁸.

Em face de todo o exposto, voto para que a presente Consulta seja respondida nos seguintes termos:

1. Está correto o entendimento de que o controle inicial da execução orçamentária pelo Município deve se limitar ao grupo de natureza da despesa (ex: Pessoal, Outras Despesas Correntes), sendo somente na prestação de contas do consórcio elaborada posteriormente com o detalhamento até o elemento de despesa?

Resposta: Não. A execução orçamentária pelo Município deve observar o Plano de Contas da Despesa disponibilizado anualmente por este Tribunal de Contas.

2. Se a prestação de contas fornecida pelo consórcio, referente à execução efetiva, estiver dentro dos valores totais do grupo de natureza da despesa, isso é considerado correto e suficiente para comprovar a aplicação dos recursos conforme a destinação feita pelo Município?

Resposta: A prestação de contas do consórcio deve considerar a despesa efetivamente executada no período e aplicar os percentuais de rateio correspondentes, ainda que tais valores não guardem relação direta com os empenhos realizados individualmente pelos entes consorciados.

3. Caso as respostas anteriores sejam positivas, é possível que o TCEPR revise o plano de contas de despesa, tornando o nível de elemento de despesa (4º nível) como analítico (ex: 3.1.71.70; 3.3.71.70) para transferências a consórcios, permitindo que os Municípios realizem o empenho com maior aderência às diretrizes da STN, sem a necessidade de detalhamento excessivo?

Resposta: Prejudicada em razão das respostas anteriores.

Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

7 Idem.

8 Idem.

Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade para no mérito, responder da Consulta nos seguintes termos:

I - Está correto o entendimento de que o controle inicial da execução orçamentária pelo Município deve se limitar ao grupo de natureza da despesa (ex: Pessoal, Outras Despesas Correntes), sendo somente na prestação de contas do consórcio elaborada posteriormente com o detalhamento até o elemento de despesa?

Resposta: Não. A execução orçamentária pelo Município deve observar o Plano de Contas da Despesa disponibilizado anualmente por este Tribunal de Contas;

II - Se a prestação de contas fornecida pelo consórcio, referente à execução efetiva, estiver dentro dos valores totais do grupo de natureza da despesa, isso é considerado correto e suficiente para comprovar a aplicação dos recursos conforme a destinação feita pelo Município?

Resposta: A prestação de contas do consórcio deve considerar a despesa efetivamente executada no período e aplicar os percentuais de rateio correspondentes, ainda que tais valores não guardem relação direta com os empenhos realizados individualmente pelos entes consorciados;

III - Caso as respostas anteriores sejam positivas, é possível que o TCEPR revise o plano de contas de despesa, tornando o nível de elemento de despesa (4º nível) como analítico (ex: 3.1.71.70; 3.3.71.70) para transferências a consórcios, permitindo que os Municípios realizem o empenho com maior aderência às diretrizes da STN, sem a necessidade de detalhamento excessivo?

Resposta: Prejudicada em razão das respostas anteriores;

IV - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Tribunal Pleno, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 2.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente