

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: GABINETE DA PRESIDÊNCIA**

**PROCESSO Nº 00761e21**

**PARECER Nº 00124-21**

**EMENTA:** CONSULTA. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ADVINDOS DE CESSÃO ONEROSA DE VOLUMES EXCEDENTES DO PRÉ-SAL. DESTINAÇÃO PARA OBRA PÚBLICA. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DESPESA COM OBRA DEVE SER ENQUADRADA COMO INVESTIMENTO PARA SER CONSIDERADA LEGAL.

1. As despesas atinentes à aplicação dos recursos provenientes do contrato de cessão onerosa do pré-sal, devem estar autorizadas na lei orçamentária anual do município. Se assim não o for, haveria a possibilidade de abertura de créditos adicionais na modalidade suplementar ou especial, indicando-se como fonte o excesso de arrecadação ou o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, a depender do exercício financeiro em que os recursos ingressaram nos cofres do município.

2. Ademais, faz-se imprescindível determinar, à luz das particularidades do caso concreto, se a obra pública para a qual foram destinados recursos provenientes do contrato de cessão onerosa do pré-sal no Município de Muniz Ferreira, pode ou não ser enquadrada como despesa de capital na modalidade investimento, para, desse modo poder se chegar a uma conclusão sobre a legalidade da aludida despesa.

O Prefeito do MUNICÍPIO DE MUNIZ FERREIRA, Sr. Gileno Pereira dos Santos, por meio do presente expediente, endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 00761e21, formula CONSULTA a respeito da utilização, pelo seu antecessor no mandato, dos recursos recebidos pela municipalidade em decorrência da cessão onerosa dos volumes excedentes do pré-sal, questionando o seguinte:

[...] Entrementes, a prefeitura Municipal de Muniz Ferreira/BA, no ano de 2020, realizou sob a responsabilidade do antigo gestor a contratação de serviço de engenharia a ser remunerado com verbas oriundas da cessão onerosa do pré-sal, sem a prévia autorização. Tendo em vista tal situação e considerando o momento atual de início de novas gestões, acaso tenha sido usado o recurso oriundo da cessão onerosa do pré-sal sem prévia autorização legislativa por gestor anterior para realização de obras ainda não acabadas e com parcelas de sua execução devendo ser realizadas pelo novo gestor, questiona-se:

**COMO DEVE PROCEDER O ATUAL GESTOR QUE HERDOU PARCELA DE OBRA A SER EXECUTADA INICIALMENTE PAGA COM RECURSO ORIUNDO DE CESSÃO ONEROSA DO PRÉ-SAL SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA?** (grifos do original)

Inicialmente, registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não cabe analisar as particularidades do caso concreto apresentadas no ofício.

Na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feita tal explanação, passa-se a traçar os esclarecimentos necessários a respeito dos recursos repassados pela União aos demais entes federativos, em decorrência do excedente da cessão onerosa do pré-sal.

Com efeito, a Lei nº 12.276/2010 autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A., com dispensa de licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, tratados no art. 177, inciso I, da Constituição Federal, em áreas não concedidas no pré-sal. Tal cessão estava limitada, por força do comando legal, a 5.000.000.000 (cinco bilhões) de barris equivalentes de petróleo.

É o que se extrai da leitura dos art. 1º, da referida Lei nº 12.276/2010:

Art. 1º Fica a União autorizada a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal.

§1o A Petrobras terá a titularidade do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos produzidos nos termos do contrato que formalizar a cessão definida no caput.

§2o A cessão de que trata o caput deverá produzir efeitos até que a Petrobras extraia o número de barris equivalentes de petróleo definido em respectivo contrato de cessão, não podendo tal número exceder a 5.000.000.000 (cinco bilhões) de barris equivalentes de petróleo.

§3o O pagamento devido pela Petrobras pela cessão de que trata o caput deverá ser efetivado prioritariamente em títulos da dívida pública mobiliária federal, precificados a valor de mercado, ressalvada a parcela de que trata o

§4o (VETADO).

§5o As condições para pagamento em títulos da dívida pública mobiliária federal serão fixadas em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

§6o A cessão de que trata o caput é intransferível.”

Todavia, durante o curso da exploração, foi identificado um volume excedente de óleo nas citadas áreas do pré-sal, denominado de “excedente da cessão onerosa”, que, somado, ultrapassou o limite disposto no art. 1º, §2º, da Lei nº 12.276/2010.

Diante de tal fato, a Agência Nacional de Petróleo – ANP realizou leilão desses volumes excedentes, arrecadando R\$ 68.960.000.000,00, que, por sua vez, após as devidas deduções, começaram a ser repartidos entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme os critérios definidos pela Lei nº 13.885/2019, que estabeleceu critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes do pré-sal.

Antes de adentrar propriamente às minúcias da Lei nº 13.885/2019, vale ressaltar que as despesas atinentes à aplicação dos recursos provenientes do contrato de cessão onerosa do pré-sal, devem estar autorizadas na lei orçamentária anual do município. Se assim não o for, haveria a possibilidade de abertura de créditos adicionais na modalidade suplementar ou especial, indicando-se como fonte o excesso de arrecadação ou o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, a depender do exercício financeiro em que os recursos adentraram aos cofres do município e daquele em que foram efetivamente aplicados, conforme se depreende de trecho extraído da Nota Técnica SEI nº 11.490/2019 publicada pelo Ministério da Economia:

(...) 10. Quanto às leis orçamentárias, como o recurso foi estabelecido em lei sancionada recentemente, provavelmente o orçamento do ente não previu tal receita e por conseguinte não há despesa fixada. Assim, para executar despesas ainda em 2019, o ente deverá aprovar créditos adicionais, na modalidade suplementar ou especial, indicando como fonte o excesso de arrecadação. Caso os recursos sejam utilizados em 2020 e o orçamento já esteja aprovado, o ente poderá executar despesas, também mediante aprovação de créditos adicionais, indicando como fonte o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior. De qualquer forma, a execução de despesas com recursos oriundos da cessão onerosa do bônus de assinatura do Pré-Sal deverá ser precedida de autorização legislativa.

Da leitura atenta dos termos definidos no supracitado diploma normativo, que disciplina a destinação dos recursos oriundos da cessão onerosa, extrai-se que os recursos que ingressarão nos cofres municipais atingirão o percentual de 15% (quinze por cento) dos valores arrecadados com os leilões, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa.

Serão distribuídos em conformidade com os coeficientes que norteiam a repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, disposto na alínea “b”, inciso I, do caput do art. 159 da Constituição Federal.

A destinação dos recursos no âmbito municipal, deve estar vinculada as despesas relacionadas a investimentos ou de natureza previdenciária, conforme destacado no art. 1º, §3º, da Lei nº 13.885/2019:

Art. 1º A União transferirá, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o §2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei: (...)

§3º Os Municípios destinarão os recursos de que trata o caput deste artigo alternativamente para:

I - criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias com os fundos previdenciários de servidores públicos ou com as contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os de contribuições incidentes sobre o décimo terceiro salário, do respectivo ente e de todas as pessoas jurídicas de direito público e privado integrantes de sua administração direta e indireta, ressalvadas as empresas estatais independentes, vincendas até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União; ou

II - investimento.

Desta forma, imperioso reconhecer que os municípios somente poderão aplicar tais recursos em despesas previdenciárias e investimentos, dada a vinculação da receita, cabendo ao município dispor sobre o montante que destinará a cada um dos blocos de atuação.

Esta importante constatação foi trazida na Nota Técnica nº 45/2019 de lavra da Câmara dos Deputados, no âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira:

Por fim, § 3º do art. 1º trata da aplicação dos recursos a serem recebidos pelos municípios. De forma similar aos estados e ao Distrito Federal, são permitidos apenas gastos previdenciários e com investimentos.

No entanto, para os municípios, não há a ordem (preferência) para realização. Assim sendo, os municípios decidirão, conforme sua necessidade e conveniência, se os recursos serão destinados para a cobertura de despesas previdenciárias ou para investimentos novos ou em andamento.

No mesmo sentido caminhou o Tribunal de Contas de Santa Catarina, na emissão do parecer DGO – 266/2019:

Quanto à aplicação dos recursos, importante destacar que, em relação aos municípios, a Lei nº 13.885/2019 não estabeleceu ordem de preferência entre as despesas passíveis de serem realizadas com os recursos oriundos da venda dos volumes excedentes de petróleo no pré-sal, previstas nos incisos I e II, do § 3º, de seu art. 1º. Logo, caberá ao município definir a aplicação dos recursos em uma ou outra despesa, ou em ambas, se assim entender. (grifos nossos)

Já o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, na Orientação Técnica nº 001/2019, que tratou sobre a contabilização e utilização dos recursos em questão, asseverou que:

Os recursos podem ainda serem utilizados em despesas de investimento, como aquisição de máquinas ou equipamentos, realização de obras, aquisição de imóveis ou veículos, ou seja, as que geram um bem de capital que possa ser incorporado pelo Município.

Ante a ausência de detalhamento do alcance do termo 'investimento' utilizado na Lei nº 13.885/2019, deve-se recorrer à legislação e ao Manual de Contabilidade

Aplicada ao Setor Público, a fim de delinear os contornos sobre a utilização dos recursos neste elemento.

De acordo com o art. 12 da Lei nº 4.320/64, que estatuiu as normas de direito financeiro no país, assim pode ser definido as despesas com investimentos:

Art.12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES Despesas de Custeio Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL Investimentos Inversões Financeiras Transferências de Capital

(...)

§4º Classificam-se como Investimento as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Ainda no intuito de delimitar uma definição precisa do que sejam despesas com investimentos, o MCASP – 8ª edição e a própria Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio da Portaria Interministerial nº 163/2001, definem investimento da seguinte forma:

4.2.4.3. Grupo de Natureza da Despesa (GND) (...)

4 – Investimentos Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Nesse contexto, o Ministério da Economia editou Nota Técnica SEI nº 11490/2019/ME, especificando a vinculação dos recursos da cessão onerosa, bem como sua categoria econômica, trazendo ainda os seguintes esclarecimentos:

PROCEDIMENTOS

(...)

9. Dessa forma, observa-se que tanto Estados, Distrito Federal e Municípios deverão aplicar os recursos oriundos dessa arrecadação para despesas previdenciárias e investimentos. No que diz respeito a investimentos, não houve

detalhamento das áreas a serem aplicadas, portanto, não há impedimento legal para que também seja aplicado em investimentos em saúde e educação. Ressalta-se, que conforme exposto no item 6, caso o ente opte por aplicar esses recursos em investimentos em saúde e educação, não será computado para fins da aplicação dos mínimos obrigatórios. Assim, caso o ente destine os recursos a investimentos, a despesa terá a categoria econômica 4 - Despesa de Capital e o grupo de natureza da despesa 4 - Investimento, ou seja, a classificação conforme a natureza será 4.4.mm.ee.dd, onde “mm” é a modalidade de aplicação, “ee” o elemento de despesa e “dd” o desdobramento facultativo do elemento de despesa. Já no caso das despesas previdenciárias, a classificação orçamentária dependerá da destinação específica. (g.n)

Diante das peculiaridades que revestem os assuntos relacionados com os créditos do excedente da cessão onerosa, foi emitida a Nota Técnica 001/2020 SCE, deste TCM/BA, visando dirimir as dúvidas suscitadas pelos Jurisdicionados a respeito da área de aplicação dos recursos em tela, que lançou as seguintes orientações:

“(...) II. No tocante à aplicação dos recursos, observa-se que a lei designa a aplicação em despesas previdenciárias e investimentos. Ressalta-se que tais investimentos poderão ser realizados nas áreas de Educação e Saúde, contudo não irão compor a base para fins de cômputo dos limites constitucionais;

III. Entendidas e classificadas como Receita Corrente, tais recursos comporão a base de cálculo da contribuição ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e deverá ser recolhido o percentual de 1% do quanto recebido; (...).”(g.n)

Como se vê, os recursos que ingressarem nos cofres municipais oriundos do “excedente da cessão onerosa”, devem possuir especificamente duas destinações, quais sejam: despesas previdenciárias ou investimentos, podendo tais investimentos serem aplicados pelos municípios no âmbito da saúde e educação; entretanto, estes gastos não poderão ser computados para fins de aplicação dos mínimos obrigatórios constitucionalmente.

Fixadas tais premissas, faz-se imprescindível determinar, à luz das particularidades do caso concreto, se a obra pública para a qual foram destinados recursos provenientes do contrato de cessão onerosa do pré-sal no Município de Muniz Ferreira, pode ou não ser enquadrada como despesa de capital na modalidade investimento, para, desse modo poder se chegar a uma conclusão sobre a legalidade da aludida despesa .

Destarte, Uma vez constatado, à luz do caso concreto e tendo como parâmetro os conceitos de contabilidade pública já delineados acerca da classificação das despesas públicas, extraídos da Lei nº 4324 e do MCASP, tratar-se de gastos enquadrados como investimento, não há se falar em irregularidade na destinação dos recursos oriundos da cessão onerosa para tal finalidade, haja vista a Lei nº 13.885/2019 contemplar tal hipótese, revestindo-se, conseqüentemente, de legalidade tal despesa pública.

Por outro lado, se restar verificado que a aplicação dos recursos públicos provenientes da cessão onerosa na obra pública, não configurar despesas com investimento, mas sim despesas correntes, o atual Gestor deve denunciar a ilegalidade a este Tribunal de Contas e promover, imediatamente, o aditamento contratual, de modo a passar a constar do mencionado instrumento dotação orçamentária diversa, que contemple recursos próprios do município para arcar com as despesas da mencionada obra pública.

Conforme definições constantes no MCASP, são classificadas como despesas correntes aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, e classificam-se como despesas de capital aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital ou que ainda ocasionem ampliação relevante do potencial de geração de benefícios econômicos futuros do imóvel.

Por exemplo, a aquisição de materiais de construção por uma Prefeitura, se for utilizada para a manutenção do seu prédio (bem de capital já existente), será considerada como despesa corrente, pois o gasto não estará formando e nem participando na aquisição de um bem de capital, e sim mantendo um bem de capital já existente. Entretanto, caso este gasto seja utilizado como parte do material empregado na construção de uma nova escola (futuro bem de capital), ele será considerado como despesa de capital. Para tanto, deverá estar inserido no orçamento da obra, desde o seu planejamento até a execução.

Assim, a classificação das despesas em material de consumo e em outros serviços de terceiros – pessoa física, na categoria corrente ou de capital dependerá se o gasto destina-se ou não para a formação ou aquisição de bem de capital.



Portanto, por exemplo, se o ente decide executar uma obra pública (prédio) diretamente ocasionando a ampliação ou constituição do imóvel, o cimento adquirido (e outros materiais) terá a classificação 4.4.90.30 - Material de Consumo; se não consistir em ampliação do imóvel terá a classificação 3.3.90.30. (grifos nossos)

Desta forma, a situação concreta vivenciada pelo município será de suma importância para a categorização da compra de material de construção com vistas a pavimentação de ruas como Investimento, a fim de se enquadrar no quanto disposto no art. 1º, § 3º, II da Lei nº 13.885/19, cabendo aqui realçar o alerta feito no trecho acima transcrito, em relação a necessidade de que o material em questão esteja “inserido no orçamento da obra, desde o seu planejamento até a execução”.

Como já dito, consoante o entendimento traduzido no MCASP, a estrutura da natureza de despesa é flexível, variando entre as diversas classificações propostas no Manual em razão do objeto e do próprio objetivo do gasto público.

Dito isso, importa ainda anotar que, uma despesa somente poderá ser considerada investimento, para fins de utilização dos recursos provenientes da cessão onerosa, se a despesa for capaz de agregar benefício econômico para formação ou aquisição de um bem de capital.

Dúvida frequente enfrentada pelos gestores públicos, já fora abordada de maneira precisa pelo MCASP, que comparando as duas possibilidades, apontou quando o gasto seria considerado investimento:

#### 4.6.1.3. Obras e Instalações X Serviços

Serão considerados serviços de terceiros as despesas com: a. Reparos, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações de bens imóveis sem que ocorra a ampliação do imóvel; b. Reparos em instalações elétricas e hidráulicas; c. Reparos, recuperações e adaptações de biombos, carpetes, divisórias e lambris; e d. Manutenção de elevadores, limpeza de fossa e afins.

Quando a despesa ocasionar a ampliação relevante do potencial de geração de benefícios econômicos futuros do imóvel, tal despesa deverá ser considerada como obras e instalações, portanto, despesas com investimento. (grifos nossos)

Ultrapassadas tais questões, vale repisar que, quando da utilização dos recursos sob exame, deve o Gestor, amparado em lei orçamentária que preveja tais dispêndios, agir em conformidade com os princípios da razoabilidade e da supremacia do interesse público, mediante devido processo licitatório, que seja capaz de buscar a opção mais vantajosa para a satisfação do serviço público almejado.

Ademais, a Nota Técnica nº 001/2020 SCE- TCM/BA traz a seguinte orientação:

Este Tribunal, por intermédio desta Nota Técnica, traz as seguintes orientações:

I. Antes de realizar os pagamentos das despesas executadas com os recursos oriundos da cessão onerosa, Fonte 44, recomenda-se, preliminarmente, a abertura de uma nova conta bancária para que tais valores sejam recepcionados e titularizados, efetuando-se, em seguida, a transferência à nova conta bancária. Desta forma, no momento da execução orçamentária, as dotações estarão marcadas com a Fonte de Recurso específica para as despesas designadas, possibilitando a harmonização entre a execução orçamentária e financeira dos valores em questão; (g.n.)

Por tudo exposto, entende esta Assessoria Jurídica que por força das determinações contidas da Lei nº 13.885/2019, os recursos que ingressarem nos cofres públicos advindos de Cessão Onerosa de volumes excedentes do Pré – Sal, devem estar vinculados as despesas relacionadas a investimento ou as de natureza previdenciária. As despesas com investimentos devem guardar relação fidedigna com os conceitos trazidos na Lei nº 4.320/64 e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sendo destinadas a formação ou aquisição de bem de capital.

Sendo assim, ressalta-se as seguintes orientações ao Gestor de Muniz Ferreira:

1. Primeiramente, o atual Gestor deve apurar se as despesas atinentes à aplicação dos recursos provenientes do contrato de cessão onerosa do pré-sal, encontram-se autorizadas na lei orçamentária anual do município. Se assim não o for, tal autorização poderia se dar por meio da aprovação de créditos adicionais na modalidade suplementar ou especial, indicando-se como fonte o excesso de arrecadação ou superavit financeiro

apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, a depender do exercício financeiro em que os recursos ingressaram nos cofres do município e daquele em que foram efetivamente aplicados.

2. Assim sendo, uma vez tenha sido satisfeito o requisito de prévia autorização orçamentária, bem como, à luz do caso concreto e tendo como parâmetro os conceitos de contabilidade pública já delineados de classificação das despesas públicas (extraídos da Lei nº 4324 e do MCASP), os gastos com a obra pública puderem ser enquadrados como despesas de capital na categoria investimento, não há se falar em irregularidade na destinação dos recursos oriundos da cessão onerosa para tal finalidade, haja vista a Lei nº 13.885/2019 contemplar tal hipótese, revestindo-se, conseqüentemente, de legalidade tal despesa pública.

3. Por outro lado, se restar constatada a ausência de autorização legislativa/orçamentária prévia ou, até mesmo, que a aplicação dos recursos públicos provenientes da cessão onerosa na obra pública, não configure despesas com investimento, mas sim despesas correntes, o atual Gestor deve denunciar a ilegalidade a este Tribunal de Contas e promover, imediatamente, o aditamento contratual, de modo a passar a constar, do mencionado instrumento, dotação orçamentária diversa, que contemple recursos próprios do município para arcar com as despesas da mencionada obra pública.

É o parecer.

Salvo Melhor Juízo.

Salvador, 21 de janeiro de 2021.

**BERNARDO FERNANDES VIEIRA**  
**Assessor Jurídico**