

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: MUNICÍPIO DE CIPÓ

PROCESSO Nº 01757e20

PARECER Nº 00242-20

EMENTA: UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ADVINDOS DE CESSÃO ONEROSA DE VOLUMES EXCEDENTES DO PRÉ-SAL EM DESPESAS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ESPECIFICAMENTE INSTALAÇÕES DOS COMPONENTES DA ILUMINAÇÃO (LÂMPADAS, FIOS, BRAÇOS DE LUZ, DENTRE OUTROS). Na etapa de constituição do serviço de iluminação nas vias de acesso ao município, esses gastos estarão destinados à incorporação de um bem, ou seja, não podem ser retirados sem prejuízos de características funcionais do bem principal, tornando-se despesas de investimentos, à luz da Lei nº 13. 885/2019. Por outro lado, cumpre-se ressaltar que o anual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8ª Edição, resalta que as mencionadas despesas, caso possuam apenas com o objetivo de reposição de peças, com a mesma capacidade, a exemplo troca de lâmpadas queimadas de iguais características, devem ser classificadas como material de consumo, não se enquadrando no quanto determinado no citado art. 1º da Lei nº 13.885/2019. Por fim, não resta dúvida que o pagamento mensal de consumo de energia com verbas oriundas de recursos de cessão onerosa com volumes excedentes do pre sal não encontra respaldo nas possibilidades determinadas no art. 1º, §3º da Lei nº 13.885/2019, haja vista tal despesa ser classificada como oriunda de prestação de serviços realizada por pessoa jurídica, pertencente ao elemento 39 – outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica - ou seja, aqueles aplicados nas despesas com contratos de prestação de serviços, conforme definição contida na citada Portaria Interministerial nº 163/2001.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE CIPÓ**, Sr. Abel Alves Araújo, por meio do Ofício nº 003/2020, endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 01757e20,

em face das orientações lançadas por esta Corte de Contas, especificamente, na Nota Técnica 001/2020 SCE, a respeito dos recursos recebidos pela municipalidade em decorrência da cessão onerosa dos volumes excedentes do pré-sal, relata-nos o seguinte:

“Conforme NOTA TÉCNICA 001/2020 SCE - TCM/BA CESSÃO ONEROSA, os recursos deverão ser aplicados em despesas previdenciárias e investimentos. Hoje, neste município, encontra-se em andamento uma OBRA (Iluminação Pública – entrada de Cipó – BR 110 Rural) sendo realizada pelo Estado “**participação financeira de integral responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia – SINFRA**”, conforme carta de Concordância SEINFRA/GAB Nº058/17 em anexo.

Sendo assim, cabe ao Estado a responsabilidade da fundação e colocação dos postes, e ao município de Cipó a obrigação da compra e instalação dos componentes da Iluminação Pública (lâmpadas, fios, braços de luz, etc.) e o pagamento mensal do consumo de energia.

Ressalta-se que a obra referida tem caráter de suma importância para a cidade. Pois trará mais segurança na locomoção da população. Visto que há pontos noturnos sem o mínimo de iluminação necessária e adequada para o tráfego de pessoas.

Resta-nos saber se esses componentes supracitados poderão ser adquiridos com recursos da **Cessão Onerosa volumes excedentes do Pré-Sal.**”

Antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressaltamos ao Consultante que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante da situação concreta vivenciada, qual seja, andamento da Obra de Iluminação Pública realizada na BR 110 - Rural, localizada na entrada do Município de Cipó, em parceria com o Governo do Estado.**

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

Pois bem; prestados tais esclarecimentos, traçaremos breves linhas 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 está 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.

§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.

Da leitura atenta dos termos definidos na citada Lei nº 13.885/2019, 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.

Elucida ainda a referida legislação, no seu art. 1º, §3º, que **a utilização de tais recursos no âmbito municipal, deve estar vinculada a despesas relacionadas a investimento ou às de natureza previdenciária**, conforme destacado abaixo:

“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.”.

Nesse sentido, o Ministério da Economia editou Nota Técnica SEI nº 11490/2019/ME, reiteradamente, especificando a vinculação de tais recursos, bem como sua categoria econômica, vejamos:

“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, “e” 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.**

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 a aprovação de créditos adicionais, indicando como fonte o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior. De qualquer forma, a execução de despesas com os recursos oriundos da cessão onerosa do bônus de assinatura do Pré-Sal deverá ser precedida de autorização legislativa.”. (g.n)

Neste diapasão, caminhou a Nota Técnica 001/2020 SCE, deste TCM/BA que, visando dirimir as dúvidas suscitadas pelos Jurisdicionados a respeito da área de aplicação dos recursos em tela, 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 seja: despesas previdenciárias ou investimentos**, todavia, podem ser tais investimentos aplicados pelos municípios no âmbito da saúde e educação; entretanto, tais gastos não poderão ser computados para fins de aplicação dos mínimos obrigatórios constitucionalmente.

Feitas tais premissas, em razão do objeto do questionamento do Consulente relacionar-se as despesas públicas pertinentes a “compra e instalação dos componentes da Iluminação Pública (lâmpadas, fios, braços de luz, etc.) e o pagamento mensal do consumo de energia”, advindas da realização de Carta de Concordância SEINFRA/GAB nº 058/17, celebrado entre o Estado e o Município de Cipó, tendo como objeto obras de iluminação pública na BR 110 Rural na entrada da referida Comuna, nos ateremos neste parecer a análise da possibilidade ou não do enquadramento dos gastos descritos com os preceitos contidos na norma alhures especificadas.

A este respeito, de acordo com o art. 12 da Lei nº 4.320/64, assim pode ser definido as despesas com investimentos, destacadamente:

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 17.

Ainda no intuito de delinear uma definição precisa do que sejam despesas com investimentos, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio da Portaria Interministerial nº 163/2001, assim as define:

‘B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

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. (38)(A).”

Do cotejo das definições acima explicitadas, pode-se concluir que as despesas referentes a investimentos, podem ser entendidas como aquelas despesas de capital, que se relacionam na aquisição de máquinas, equipamentos, obras, aquisição de imóveis ou veículos, ou seja, as despesas que gerem um bem.

Neste ponto, imprescindível se faz o aprofundamento da natureza das despesas, sob a ótica patrimonial, transcrevendo-se entendimento explicitado no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público- MCASP, 8ª Edição, vejamos:

“4.6.1. Natureza de Despesa

4.6.1.1. Material Permanente X Material de Consumo

Entende-se como material de consumo e material permanente:

a. Material de Consumo: aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/1964, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos;

b. Material Permanente: aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. Além disso, na classificação da despesa com aquisição de material devem ser adotados alguns parâmetros que distinguem o material permanente do material de consumo. Um material é considerado de consumo caso atenda um, e pelo menos um, dos critérios a seguir: a. Critério da Durabilidade: se em uso normal perde ou tem reduzidas as suas condições de funcionamento, no prazo máximo de dois anos; b. Critério da Fragilidade: se sua estrutura for quebradiça, deformável ou danificável, caracterizando sua irrecuperabilidade e perda de sua identidade ou funcionalidade; c. Critério da Perecibilidade: se está sujeito a modificações (químicas ou físicas) ou se deteriora ou perde sua característica pelo uso normal;

d. Critério da Incorporabilidade: se está destinado à incorporação a outro bem, e não pode ser retirado sem prejuízo das características físicas e funcionais do principal. Pode ser utilizado para a constituição de novos bens, melhoria ou adições complementares de bens em utilização (sendo classificado como 4.4.90.30), ou para a reposição de peças para manutenção do seu uso normal que contenham a mesma configuração (sendo classificado como 3.3.90.30);

e. Critério da Transformabilidade: se foi adquirido para fim de transformação.”. (g.n)

Assim, no que pertine a implementação de iluminação em determinado município, tal serviço pode ser definido como de utilidade pública, havendo a necessidade de despesas para as aquisições de equipamentos e suas instalações, para ao final haver a concretização de seu objetivo, entretanto, várias etapas devem ser cumpridas.

Como se vê, a simples despesa com a fundação e instalações de postes não trazem meios de concretização do objetivo principal. Desta forma, a aquisição de lâmpadas, fios, braços e luz, **tornam-se despesas essenciais para o implemento da referida obra, tornando-se despesas de investimentos, consoante disposto no critério da incorporabilidade.**

Em outras palavras, nesta etapa de constituição do serviço de iluminação nas vias de acesso ao município de Cipó, esses gastos estarão destinados à incorporação de um bem, ou seja, não podem ser retirados sem prejuízos de características funcionais do bem principal.

Por outro lado, o Manual alhures evidenciado, ressalta que as mencionadas despesas - aquisição de lâmpadas, fios, braços e luz - caso venham apenas com o objetivo de reposição de peças, com a mesma capacidade, a exemplo troca de lâmpadas queimadas com as mesmas características, devem ser classificadas como material de consumo, **não se enquadrando no quanto determinado no citado art. 1º da Lei nº 13.885/2019.**

Com efeito, para melhor entendimento do quanto acima exposto, pertinente se faz a transcrição de trecho do citado Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP, destacadamente:

“b. Classificação de despesa com aquisição de placa de memória para substituição em um computador com maior capacidade que a existente e a classificação da despesa com aquisição de uma leitora de CD para ser instalada num Computador sem Unidade Leitora de CD:

Gastos de manutenção e reparos correspondem àqueles incorridos para manter ou recolocar os ativos em condições normais de uso, sem com isso aumentar sua capacidade de produção ou período de vida útil. Por sua vez, uma melhoria ocorre em consequência do aumento de vida útil do bem do ativo, do incremento em sua capacidade produtiva, ou da diminuição do custo operacional. Desse modo, uma melhoria pode envolver uma substituição de partes do bem ou ser resultante de uma reforma significativa, de um complemento ou acréscimo. Assim, como regra, uma melhoria aumenta o valor contábil do bem se o custo das novas peças for maior que o valor líquido contábil das peças substituídas. Caso contrário, o valor contábil não será alterado. Portanto, a despesa orçamentária com a troca da placa de memória de um computador para outra de maior capacidade representa uma melhoria por substituição e deve ser classificada na categoria econômica 4 – “despesa de capital”, no grupo de natureza de despesa 4 – “investimentos” e no elemento de despesa 30 – “Material de Consumo”. Observe que se a troca ocorrer por outro processador de mesma capacidade, havendo apenas a manutenção regular do seu funcionamento, deve ser classificada na categoria econômica 3 – “despesa corrente”, no grupo da natureza da despesa 3 – “outras despesas correntes” e no elemento de despesa 30 – “Material de Consumo”.

Por outro lado, não resta dúvida que o pagamento mensal de consumo de energia com verbas oriundas de recursos de Cessão Onerosa com volumes excedentes do Pré-Sal não encontram respaldo nas possibilidades determinadas no art. 1º, §3º da Lei nº 13.885/2019, haja vista tal despesa ser classificada como oriunda de prestação de serviços realizada por pessoa jurídica, pertencente ao elemento 39 – outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica - ou seja, aqueles aplicados nas despesas com contratos de prestação de serviços, conforme definição contida na citada Portaria Interministerial nº 163/2001, vejamos:

“39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; **tarifas de energia elétrica**, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; software; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias. (1)(A) (38) (A)”. (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. Desta maneira, o dispêndio na constituição do serviço de iluminação nas vias de acesso ao município de Cipó, especificamente os gastos com; lâmpadas, fios, braços de luz, destinados à incorporação do bem, não podendo ser retirados sem prejuízos de características funcionais do bem principal, são classificados como despesas de investimentos. Entretanto, quando tais despesas tiverem características de reposição de peças, ou seja, características de material de consumo, não podem ser relacionados a referida verba, inexistindo de igual forma qualquer vinculação com o pagamento mensal de consumo de energia, já que como acima explicitado, tal gasto caracteriza-se como importe referente a custeio.

Salvador, 18 de fevereiro de 2020.

CRISTINA BORGES DOS SANTOS
Assessora Jurídica