

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO ALEXANDRE

PROCESSO Nº 05935e20

PARECER Nº 00700-20

EMENTA: CONSULTA. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA CESSÃO ONEROSA. VINCULAÇÃO DAS RECEITAS. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Pode-se afirmar que é plausível a hipótese de uso dos recursos provenientes da Cessão Onerosa para gastos efetivamente classificados como investimentos, como, por exemplo, no caso de obras. Ou seja, os recursos devem ser destinados a formação ou aquisição de bem de capital, consoante com os conceitos trazidos na Lei nº 4.320/64 e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, chamando atenção que no ordenamento jurídico que rege a matéria, não há nenhuma exigência ou recomendação de uma necessária autorização exarada pela Câmara dos Vereadores para a utilização dos recursos, sobretudo em função do fato, de que já há previsão no orçamento de 2020, de dotação orçamentária destinada aquele fim, como assinala o consulente.

O Prefeito do MUNICÍPIO DE PEDRO ALEXANDRE, Sr. Pedro Gomes Filho, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 05935e20, indagando “se obras poderão ser realizadas com recursos da sessão onerosa volumes excedente do pré-sal, sem precisar passar por aprovação da Câmara de Vereadores”.

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 de casos concretos apresentados nas narrativas remetidas a esta Corte de Contas.**

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 da aplicação de recursos municipais vinculados, relativos à Cessão Onerosa do Pré-Sal.

Nesse particular, quanto à possibilidade de utilização dos recursos recebidos pelo **excedente da Cessão Onerosa do pré-sal**, para realização de obras, sobretudo diante de prévia autorização orçamentária como afirma o consulente; podendo se afirmar, em tese, a pertinência temática dessa demanda com as vinculações instituídas para tais recursos pela Lei nº 13.885/2019.

A destinação dos recursos da Cessão Onerosa, 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.

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. (grifos nossos)

Ante a ausência de detalhamento do alcance do termo 'investimento' utilizado na Lei nº 13.885/2019, necessário para questão enfrentada na presente Consulta, 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.

Ao seu turno, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 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. (grifo nosso)

Sobre o tema, 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)

Fixadas tais premissas, verifica-se que os recursos sob estudo podem ser utilizados para o fim perseguido na presente Consulta, qual seja, a realização de obras, uma vez que tal

ação se amolda nas definições contidas na Lei nº 4.320/64 e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público no tocante a investimento, desde que atendidos as exigências normativas.

Para tanto, será necessário provar de que as obras, terão o fim específico de incremento de capital, traduzindo-se em um real investimento permanente no município.

Dito de outro modo, um gasto somente poderá ser considerado investimento, para fins de utilização dos recursos provenientes da Cessão Onerosa – fonte 44, se a despesa for capaz de agregar benefício econômico para formação ou aquisição de um bem de capital.

Alerte-se, porque necessário, que não se trata de melhorias temporárias, a exemplo dos ‘hospitais de campanha’, ou mesmo manutenção das estruturas hospitalares já existentes nos municípios, cujas destinações não se amoldam a definição de investimentos, na medida em que essas aquisições, por mais nobre que sejam as finalidades, não gerarão benefícios econômicos futuros ao ente municipal.

Ultrapassadas tais questões, necessário anotar 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 o adequado processo licitatório aplicável ao caso concreto, 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.)

Respondendo ao consulente, tem-se que o manejo dos recursos da Cessão Onerosa para a realização de obras, guarda 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, chamando atenção que no ordenamento jurídico que rege a matéria, não há nenhuma exigência ou recomendação no sentido de uma necessária autorização exarada pela Câmara dos Vereadores para a utilização de tais recursos, sobretudo em função do fato, de que já há previsão no orçamento de 2020, de dotação orçamentária destinada aquele fim, como assinala o consulente: “O orçamento do Município de Pedro Alexandre para 2020 unidades 02.10.000 Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico para construção de ruas, avenidas, praças, parques e jardins foi aprovado no valor de R\$ 1.640.000,00 e até agora não foi utilizado”.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente.

Remeto às considerações superiores.

Salvador-Ba, 24 de abril de 2020.

Alessandro Macedo
Chefe da Assessoria Jurídica