

PARECER CIRCULAR UPB/COOJUR Nº13/2019

Aplicação de recursos decorrentes da Lei 13.885/2019, decorrente da transferência de volumes excedentes da cessão onerosa para municípios.

I - Introdução

Após intenso esforço municipalista no Congresso nacional e atendendo uma agenda de revisão do pacto federalista, foi sancionada no dia 17 de outubro a Lei 13.885/2019, que trata dos critérios de distribuição, para estados e municípios, dos valores a serem obtidos com a venda dos volumes excedentes de petróleo no pré-sal.

A título de informação, vale lembrar que a União Federal, em junho de 2010, através da Lei 12.276, autorizou à Petrobras explorar o pré-sal, limitando esta exploração a uma determinada quantidade de petróleo (cinco bilhões de barris). Contudo, a quantidade de petróleo existente nas jazidas brasileiras se mostrou muito superior a estas previsões, possibilitando que a União agora ofereça a petroleiras internacionais esta exploração, sob o pagamento antecipado de valores para a concessão.

Esta operação, de vendas do excedente contratado pela Petrobras, gerou o ajuste que concede aos municípios brasileiros 15% do total dos valores arrecadados em leilão internacional de venda dos excedentes¹. O leilão que deve ocorrer no mês de novembro, teve no dia 17 de outubro, a regulamentação com relação aos resultados que podem gerar mais

¹ Lei 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: (...) III – 15% (quinze por cento) aos Municípios, distribuídos conforme os coeficientes que regem a repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, de que trata a alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal.

de cem bilhões de reais, sendo que deve tocar aos municípios cerca de onze bilhões de reais.

II - Participação dos Municípios

Como vimos do total do valor que vier a ser arrecadado, 15% serão "transferidos" aos municípios brasileiros, utilizando-se como critério para distribuição, a sistemática proposta pelo Fundo de Participação dos Municípios, previsto constitucionalmente no artigo 159, I da Constituição Federal.

Porém, se de um lado a forma ou critério de distribuição é bastante claro - distribuição através do FPM, a aplicação deste recurso sugere certas dúvidas, uma vez que a Lei 13.885/2019 estabeleceu limites a esta aplicação destes valores. Esta destinação, vale lembrar, dos recursos não foi feita livre de exigências. Estados e municípios devem utilizar os recursos recebidos na forma prevista na lei, vinculando-se assim sua utilização a certos critérios. Vejamos aqui os principais cuidados que devem ser tomados, então, na aplicação dos recursos.

III - Utilização dos recursos

Os recursos que serão destinados aos municípios não poderão ser aplicados livremente. Eles devem atender regras definidas pela própria lei federal. Neste caminho, a Lei 13.885/2019, estabeleceu basicamente dois critérios para utilização de recursos, determinando que este uso se dê de modo alternativo, ou seja, de um modo em que se alternam as escolhas.

Por conta disto, devemos considerar que os recursos decorrentes da cessão onerosa transferidos pela União se integram ao patrimônio público municipal; não sendo assim

daqueles valores que se consideram como recursos federais administrados pelos municípios, como acontece nas ações federais em que a municipalidade opera como se fosse extensão da União ou dos Estados - exemplo de programas federais de saúde ou nos convênios. Os recursos serão transferidos aos municípios, passando a pertencer a eles. Até porque, quando se indica o critério do FPM encontra-se nele a forma pela qual a União entrega, dá, ou mesmo faz chegar aos municípios valores que não mais lhe pertencem. Este fato nos leva a uma outra conclusão: os recursos decorrentes da cessão onerosa serão fiscalizados pelos tribunais de contas que acompanham de modo próximo as municipalidades; no caso baiano, o Tribunal de Contas dos Municípios.

Dois dispositivos tratam da aplicação destes recursos; sendo que ambos estão previstos no parágrafo terceiro do artigo 1º da lei. O primeiro destes critérios cuida dos valores que devem ser alocados para pagamento de encargos previdenciários. O segundo cuida dos valores que podem ser destinados a investimento. Vejamos os dois casos de modo separado.

III - "a" - Pagamento de encargos previdenciários

Neste primeiro ponto o texto legal colocou-se de forma relativamente complexa. Porém, da sua interpretação consegue-se obter um posicionamento sistemático. Diz o inciso I do parágrafo 3º² que dos recursos da cessão onerosa, devem ser destinados para uma reserva - ou seja, não precisam ser pagos imediatamente - que considere todas as despesas previdenciárias relativas a um determinado período: aquele que

²Lei 13.885/2019- "Art. 1º (...) § 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 (...)"

vai da entrega dos recursos até o exercício financeiro subsequente.

Portanto, caso a transferência dos valores da cessão onerosa aconteça em 2020, todas as despesas previdenciárias devidas pelos municípios, desde a entrega dos recursos, até aquelas que ocorram em 2021, deverão ter seus valores previstos e dedicados especificamente para cobertura destes encargos.

Devem ser consideradas também como despesas previdenciárias não só aquelas próprias da contribuição patronal e dos empregados, como aquelas que incidem sobre o décimo terceiro salário e as que decorrem de descumprimento de obrigações acessórias previdenciárias.

A percepção que se extrai do dispositivo é de que eventuais encargos acessórios decorrentes de obrigações previdenciárias, ocorrentes no período que vai da entrega dos recursos até o ano subsequente a este fato, devem ser compulsoriamente cobertos com os valores da cessão onerosa. Não serão pagos imediatamente, até porque estes encargos são gerados periodicamente. Mas deverão ter sua previsão definida através de reserva própria.

O descumprimento deste dispositivo pode vir a não gerar bloqueios por parte da previdência sobre recursos municipais. Mas certamente apontará responsabilidade e sanção para os respectivos prefeitos que não cumprirem estas medidas.

Muito embora os órgãos de fiscalização e controle possam entender que o pagamento das despesas previdenciárias deva ocorrer como antecedente lógico a alternativa de gasto com investimento, não foi este o entendimento acolhido pelo legislador pátrio durante as discussões do projeto de lei, que culminou na legislação sob comento, o que sugere cautela quando da análise da aplicabilidade da referida lei pelos órgãos de fiscalização e controle.

III - "b" - Investimentos

O parágrafo 3º do Artigo 1º da Lei estabelece como segunda alternativa que os recursos da cessão onerosa devem ser aplicados em investimentos³. Esta parte da lei tem gerado algumas dúvidas dos prefeitos, que tem buscado a assessoria técnica para esclarecer este ponto.

A lei refere-se exclusivamente a gastos com investimento, não indicando qual o conceito a ser adotado para explicar esta expressão. Contudo, a Lei 4.320/1964 estabelece um conceito para o que venha a ser investimento. Vale lembrar, entretanto, que os investimentos pertencem à categoria das despesas de capital, que se contraditam com as despesas correntes. Deste modo, **não podem** ser consideradas como despesas com investimentos aquelas "dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis". Estas despesas anteriormente grifadas são consideradas de custeio e não servem para a determinação da lei.

São investimentos, conforme a Lei 4.320/64, "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".

Os investimentos categorizam-se essencialmente por aumentarem o capital público, ou seja, eles ingressam no patrimônio público e nele permanecem, diferentemente do que acontece com as despesas de custeio, que alimentam a estrutura do poder público, mas não se fixam a ele.

Sendo assim, a partir do momento em que os recursos ingressarem no poder público municipal, é adequado que o planejamento da prefeitura estabeleça quais serão as ações que serão tomadas com estes aportes, de modo que sua conversão - recursos financeiros em despesa - atenda a regra imposta pela lei. Esta programação pode ser adotada através de um plano ou projeto, mas o exercício da despesa exige que haja aprovação

³Lei 13.884/2019 § 3º Os Municípios destinarão os recursos de que trata o caput deste artigo alternativamente para: II – investimento.

de lei, posto que novos créditos financeiros deverão ser tomados para o exercício da despesa que recebe agora recursos novos.

Dois detalhes são importantes de serem tratados aqui. Primeiro não podemos esquecer nunca que estes valores não servirão para pagar despesas de pessoal, compra de material de consumo ou outras despesas que compõe a atividade corrente do município. Segundo, dado o volume dos recursos que estão para ingressar nas municipalidades, é útil que os municípios considerem a possibilidade de fazerem uma revisão cuidadosa no Plano Plurianual, que trata dos investimentos do poder público para quatro anos: três anos de uma legislatura e o primeiro ano da seguinte. O PPA é o instrumento adequado para a revisão destas despesas.

IV - Aspectos Importantes da aplicação de recursos

Algumas dúvidas específicas estão sendo levantadas pelos prefeitos com relação a forma com que devem ser realizadas as despesas próprias dos recursos da cessão onerosa. Entre estas dúvidas, está a obrigatoriedade de atendimento a vinculação da saúde e da educação.

A lei não determinou a aplicação dos recursos da cessão onerosa nestas ações. Só isto, a existência de uma prévia vinculação de seus recursos, já sugere que aqui não haverá outra vinculação (dupla vinculação de aplicação de recursos); ou seja: devem ser aplicados em despesas com a previdência e investimentos, atendendo as proporções exigidas para saúde e educação.

Devemos lembrar que as receitas que são aplicadas na educação e na saúde, se caracterizam essencialmente por serem despesas correntes - pagamento de salários, encargos, material de consumo e manutenção de serviços. Só esta ideia já seria suficiente para afastar - também - a obrigação de aplicação de recursos aqui.

Contudo, não fica afastada a possibilidade de serem realizadas obras nas respectivas estruturas de saúde e educação, na proporção semelhante daquelas exigidas para ações de saúde e educação. Certamente, neste ponto, os tribunais de contas se pronunciarão com o decorrer do tempo, afastando ou exigindo a vinculação; mas somente vinculando que elas se alinhem com a ideia de pagamento de atividades de investimento ou previdenciária.

De outro lado, o incremento de recursos públicos consideráveis para a fazenda municipal, fará com que a relação entre despesas de pessoal e o total das receitas seja modificado. Ou seja, o impacto da folha de pessoal será menor, haja vista o incremento significativo de valores nos cofres.

É importantíssimo que o prefeito se atenha a esta situação para evitar que incrementos de encargos ou vantagens possam gerar, num futuro breve, imensos problemas para a administração, uma vez que não havendo ingresso de novos recursos os impactos da folha podem se tornar muito graves.

As despesas que vão ser geradas a partir destas novas receitas não precisam ser realizadas imediatamente. Elas podem acontecer no transcurso deste exercício financeiro (caso as receitas ingressem ainda em 2019) ou podem vir a ser realizadas no curso do ano seguinte ou dos anos próximos. Por certo, é o cuidado extremo na aplicação destes recursos a única regra certa para a sua devida adequação.

Estas são algumas das principais questões que mais foram indagadas pelos prefeitos. Por certo não serão as únicas dúvidas, mas demais temas devem ser levados a nossa equipe jurídica, que se encontra a disposição para demais dúvidas.

Isaac Newton Carneiro

Coordenação Jurídica – UPB