



Parecer em Consulta 00018/2021-4 - Plenário

Processo: 03488/2020-3

Classificação: Pedido de Reexame

UG: PMV - Prefeitura Municipal de Viana

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: GILSON DANIEL BATISTA

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

PREFEITURA MUNICIPAL DE VIANA - PEDIDO DE REEXAME EM FACE DO PARECER EM CONSULTA 00003/2020-1 - RECEITA CORRENTE - DAR PROVIMENTO PARCIAL - DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.

1. Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública).

2. Em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LC 101/00), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e

incerto dessa participação governamental, é boa prática a priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos royalties para a realização de investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, e salvaguardando, com isso, as futuras gerações.

VOTO DO RELATOR

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo em face do Parecer em Consulta 00003/2020-1, exarado nos autos do TC 00689/2020-8, que respondeu às indagações formuladas pelo Sr. Gilson Daniel Batista, Prefeito Municipal de Viana, nos seguintes termos:

CONSULTA – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DOS ROYALTIES – ACOMPANHAR PARCIALMENTE A ÁREA TÉCNICA E O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – APLICAÇÃO DAS VEDAÇÕES CONSTANTES DA LEI FEDERAL 7.990/89 – INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO PARA A UTILIZAÇÃO EM DESPESAS CORRENTES – ENCAMINHAR PARECER CONSULTA – ARQUIVAR.

[...] **VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. **RESPONDER** a presente consulta, no mérito, nos seguintes termos:

Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública).

1.2. **ENCAMINHAR** ao consulente cópia do Parecer Consulta em questão;

- 1.3. **ARQUIVAR** os autos, após o trânsito em julgado.
2. Por maioria, nos termos do voto do relator, parcialmente vencidos os conselheiros Domingos Augusto Taufner, que manteve o seu voto, e Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que o acompanhou.
3. Data da Sessão: 02/04/2020 –2ª Sessão Extraordinária do Plenário.

Seguindo o rito regimental, proferi a Decisão Monocrática 00511/2020-8, determinando a notificação dos interessados para apresentação de contrarrazões

Posteriormente, os autos foram encaminhados para análise do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC que se manifestou, por meio da Instrução Técnica de Recurso 00057/2021-4, concluindo nos seguintes termos:

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opinamos pelo PROVIMENTO PARCIAL deste Pedido de Reexame, para que seja reformado o Parecer em Consulta 00003/2020-1, suprimindo a parte “INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO PARA A UTILIZAÇÃO EM DESPESAS CORRENTES” da EMENTA, bem como acrescentando, na parte dispositiva, a RECOMENDAÇÃO, em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LC 101/00), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental, de que haja priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos royalties para a realização de investimentos públicos (despesas de capital), ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, e salvaguardando, com isso, as futuras gerações.

Não sendo esse, por ora, o entendimento do Colegiado, opinamos no sentido de que a matéria atinente à utilização dos recursos provenientes dos royalties em despesas correntes não integre o conteúdo decisório do processo originário, considerando que não foi, diretamente, objeto de questionamento pelo Consultante, de forma que a discussão sobre o tema possa merecer um olhar mais profundo e apurado deste este Tribunal em outra oportunidade.

O Ministério Público de Contas, através do seu procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, opinou pelo conhecimento do Recurso, e no mérito, provimento integral divergindo da área técnica, nos termos do **Parecer 00970/2021-4**.

Ato contínuo, os autos foram remetidos a este Gabinete. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1) DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Na análise da admissibilidade do recurso verifico que o Recorrente possui legitimidade processual, consoante estabelece o artigo 396, III do RITCEES e o instrumento utilizado é adequado à hipótese dos autos, conforme disciplina o caput do artigo 166, da Lei Complementar nº 621/2012. Portanto, revela-se CABÍVEL o presente recurso.

Ademais, a entrega dos autos com vista pessoal ao Ministério Público de Contas junto ao Tribunal, conforme dispõe o artigo 66, inciso V, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, ocorreu no dia 03/04/2020. Nos termos do art. 157 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e o art. 408, § 5º, do Regimento Interno do TCEES, o prazo para interposição, pelo MPEC, de Pedido de Reexame em face do mencionado parecer em consulta venceu em 05/07/2020. Assim, considerando que o presente expediente fora protocolizado em 03/07/2020, revela-se, o mesmo, tempestivo.

Diante do exposto, conheço do Recurso, eis que presentes os requisitos de admissibilidade.

II.2 DO MÉRITO

Trata-se de Pedido de Reexame, proposto pelo Ministério Público de Contas, na lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira em que inconformado com a resposta formulada no Parecer Consulta 00003/2020-1, em que decidiu que as receitas decorrentes de compensação financeira (...) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública).

Esclarece o recorrente que, inicialmente, os gestores capixabas possuíam tão somente a Lei Federal nº. 7.990/1989 a guiá-los como marco regulatório na aplicação dos recursos provenientes de Royalties.

Para tanto, o art. 8º desse diploma legal estabelecia vedações, proibindo, assim, a destinação dos referidos recursos para o pagamento de dívidas que não proviessem da União e suas entidades, bem como para o pagamento do quadro permanente de pessoal, ressalvado o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, especialmente na Educação Básica Pública em tempo integral, inclusive aquelas relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na Rede Pública.

Em sendo assim, destaca o caráter volátil, finito e incerto de Royalties, bem como o risco advindo da reiterada aplicação desses recursos em Despesas Correntes – o que arrebataria os entes federativos a um ciclo vicioso que fatalmente determinaria o aumento da máquina pública a partir de um volume financeiro incapaz de sustentá-la a longo prazo –, em detrimento da realização de investimentos sociais que proporcionassem aos entes federativos, no futuro, além de maior independência financeira (justamente por ocasião da cessação de sua exploração), a efetiva redução das diversas formas de desigualdades regionais.

Entende o recorrente que, a aplicação desses recursos passou a ser guiada exclusivamente pelo art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/1989, estabelecendo duas vedações, e deixando ao arbítrio de cada administrador público a satisfação da responsabilidade fiscal na utilização dos recursos de Royalties, o que automaticamente coloca a sociedade à mercê de incontáveis (in) conveniências conjunturais e políticas.

Por fim, destaca que a inexistência de lei é razão suficiente para que se afaste a pretensa vedação. Essa, para ser aplicada, demandaria uma alteração na legislação regente da matéria, não havendo qualquer sinalização nesse sentido em âmbito federal.

Assim, posicionamo-nos pela preservação da Lei Federal n. 7.990/89, por ser a legislação que rege a matéria.

Ressalto ainda a importância de que essas e outras questões relacionadas aos royalties sejam discutidas por juristas, economistas e cientistas da contabilidade, gerando ideias no sentido de que o orçamento público seja aperfeiçoado, e, inclusive, sirva de substrato para eventuais aperfeiçoamentos da legislação regente. Mas, não cabe a esta Corte impor aos jurisdicionados uma regra proibitiva inexistente na própria legislação aplicável ao caso. [...] (grifou-se)

Entrando no mérito da consulta formulada, no que tange à possibilidade de aplicabilidade dos recursos advindos quando da vigência das leis estaduais, a Lei nº 8.308/06 (Royalties do Fundo) e a Lei nº 10.988/2019, bem como dos saldos já em conta, entende:

que, podem ser aplicados nas regras e nas condições estabelecidas até a vigência das leis, ou seja, até 31 de dezembro de 2019. Isso porque a Lei nº 11.088, de 12 de dezembro 2019, publicada em 13/12/2019 no Diário Oficial do Estado, DIOES, revogou a primeira expressamente e a segunda de forma tácita, vez que esta estava vinculada àquela, e ela somente entrou em vigor no primeiro dia do exercício financeiro seguinte à sua publicação (01/01/2020):

[...]

Cumprir em relevo que os recursos em caixa até a data de 31 de dezembro de 2019 advieram do Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais (criado pela Lei Estadual nº. 8.308/2006 – Projeto de Lei 116/2006), instrumento de captação de recursos a ser concretizado, exclusivamente, por meio de Investimentos em políticas sociais, alcançando, assim, o desiderato “(...) de reduzir as desigualdades regionais”. Constitui-se, nestes moldes, em uma unidade de natureza contábil a ser submetida à gestão administrativa e financeira de recursos visando o cumprimento de determinados objetivos e serviços preestabelecidos.

Concluindo que, “em resposta ao primeiro questionamento apresentado pelo Consulente, os saldos dos recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural (Royalties do Fundo), com base nas Leis Estaduais nº 8.308/06e nº 10.988/2019, em conta até 31/12/2019, derivados do Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais, devem se submeter, e portanto serem aplicados, segundo as regras e condições estabelecidas à época da vigência das mencionadas leis.”

Assim sendo, a partir da revogação das Leis Estaduais nº 8.308/06 e nº 10.988/2019, revela-se inevitável considerar que os novos recursos a serem transferidos aos municípios devam seguir os preceitos da Lei Federal nº. 7.990/89, a qual, conforme já ressaltado, apenas veda a aplicação das receitas em pagamento de dívidas que não provenham da União e suas entidades, bem como ao pagamento do quadro permanente de pessoal, ressalvado o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino –MDE, especialmente na Educação Básica

Pública em tempo integral, inclusive aquelas relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na Rede Pública (art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/89).

[...]

Assim, apresenta-se essencial que este TCE-ES possa cumprir, também nesse processo, sua missão institucional de gerar benefícios à sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, contribuindo para a melhoria da qualidade do gasto público, porquanto, no exercício das típicas funções consultiva e pedagógica, ainda cabe ao Tribunal de Contas orientar, aconselhar, guiar, mormente quando o legislador não alcança fazê-lo de modo adequado, tempestivo e oportuno.

Traz como argumentação final o propósito do Tribunal de Contas e discorre sob como acredita que deveria ser desempenhado seu papel, quanto ao tema de aplicação dos royalties como despesa corrente. Vejamos:

Por isso, finalizando e respondendo à pergunta central deste trabalho, considera-se que a aplicação dos royalties do petróleo deve estar vinculada à efetivação de direitos fundamentais sociais, pois o ordenamento jurídico não pode estar à mercê de legislações estritas, restritivas, ou mesmo omissas, que promovam algum tipo de retrocesso em termos sociais e fomentem ainda mais o atual modelo de desenvolvimento econômico que, tende a produzir efeitos sociais perversos, tornando cada vez mais dramáticas as consequências da aplicação errática dos recursos gerados pela exploração do “ouro negro”. (grifou-se)

Todavia, cabe, ponderar que, a receita de royalties é de vínculo finito, não sendo oportuna a aplicação em despesa corrente, como regra, pois seria contrária a uma lógica de uso sustentável dessas receitas, ou seja, na contramão do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o disposto no artigo 1º, § 1º, sendo, assim, passível, excepcionalmente, o uso em despesas correntes para preservar o bem comum, enquanto durar a situação de declarada calamidade pública. (grifou-se)

Deveras, ademais da simples verificação do aspecto legal da aplicação dos recursos de Royalties, que, como ressaltado acima, pode se opor à lógica de uso sustentável de tais receitas, aliada à exigência de responsabilidade na gestão fiscal, ainda sobressai a necessidade de os gestores observarem aspectos relativos à economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, razoabilidade e proporcionalidade das despesas delas decorrentes. Os Tribunais de Contas não se restringem às simplificações da legislação temática específica; vislumbra o ordenamento jurídico como um conjunto de regras e princípios, a justificar assim que suas decisões transbordarem a estrita, cega e embotada legalidade, na trilha do que prescreve o art. 1º, § 1º e art. 84, III, “c”, da Lei Complementar nº. 621/2012103 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), *ipsis litteris*:

Por sua vez, data vênua, quando esta Corte de Contas se alicerça ao simples fundamento de inexistência de vedação à utilização dos recursos de

Royalties em Despesas Correntes, ou ainda que “A inexistência de lei é razão suficiente para afastarmos a pretensa vedação [impossibilidade de se utilizar os recursos de Royalties em Despesas Correntes]”, abre-se caminho, ainda que involuntariamente, à sua utilização habitual, ordinária e insustentável.

Gerando um quadro de dependência econômica que enseja riscos elevados ao equilíbrio fiscal dos municípios beneficiários, situação sintomática a enquadrar-se plenamente à cognominada “Maldição dos Recursos Naturais” ou “Doença Holandesa”.

É de opinião unívoca que a receita obtida pelos municípios do Estado do Espírito Santo advinda de Royalties tem a capacidade de elevar os investimentos e o bem-estar da população. Entretanto, para que isso ocorra, é primordial a atuação dos Tribunais de Contas – não proibindo –, mas direcionando os gestores públicos ao caminho mais eficiente, seguro e legítimo de alocação destes recursos; e assim, parametrizando a discricionariedade da administração pública, que possui limite nos ditames constitucionais e nos princípios da legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, razoabilidade e proporcionalidade.

Portanto, nessa nova oportunidade, no exercício das típicas funções consultiva e pedagógica, considerando a autonomia desta Corte de Contas para orientar no sentido da boa qualidade do gasto público e de seu inerente planejamento, pugna-se acrescentar ao dispositivo da Consulta sub examine a seguinte Recomendação, aplicável tanto aos saldos dos recursos em caixa (Royalties do Fundo) quanto aos novos recursos provenientes da compensação financeira de Royalties:

Recomenda-se, em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º108, da LC 101/00109), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental –que induzem o seu uso sustentável, na trilha dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil apresentados no art. 3º, II e III110, da CRFB/88111–, em ambas as hipóteses de aplicabilidade, a priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira de Royalties para a realização de Investimentos públicos (Despesas de Capital), nos moldes do que prescrevia o art. 3º112 da Lei Estadual nº 8.308/16113, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, salvaguardando, com isso, as futuras gerações;

Contudo, cabe lembrar que a atuação do Controle Externo sobre a problemática em tela não pode se limitar a uma simples recomendação, a qual está adstrita aos limites da dúvida suscitada pelo Consulente. Logicamente, apresenta-se essencial que esta Corte de Contas monitore, de modo periódico e duradouro, o nível de dependência dos entes municipais em face desses recursos, apresentando soluções técnicas consubstanciadas em determinações e recomendações, bem como estabeleça diretrizes em prol da qualidade da estimativa das receitas dos recursos de Royalties nas peças orçamentárias, além de conferir a devida transparência na aplicação desses recursos.

Pois bem. Como muito bem relatado pela ITR, no primeiro momento esta Corte de Contas decidiu, por maioria, divergido, em parte, da área técnica e do MPC, que os recursos de royalties deveriam ser aplicados “conforme a Lei Federal 7.990/89 e as

regras de direito financeiro, prevalecendo o entendimento consignado no Voto do Relator, Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, restando vencidos os Conselheiros Domingos Augusto Taufner e Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que o acompanhou.

Entenderam que a aplicação dos recursos provenientes dos royalties, com a revogação das Leis Estaduais 8.308/2006 e 10.988/2019, aquela expressa e está tacitamente, pela Lei Estadual 11.088/2019, passaria a ser inteiramente disciplinada pela Lei Federal 7.990/1989, inclusive quanto aos valores disponíveis em caixa, face a ausência de disposições transitórias a respeito desse saldo. Portanto, acreditam não haver mais qualquer vinculação dos recursos dos royalties recebidos no exercício de 2019, ou ainda, saldos anteriores à aplicação em investimentos, nos termos do que propunha o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais – FRDR (Lei Estadual 8.308/2006), extinto pela Lei Estadual 11.088/2019.

O Ministério Público de Contas exsurge por meio do presente Pedido de Reexame, divergindo do Parecer Consulta 00003/2020-1, e acompanha os Conselheiros vencidos no sentido que os recursos em caixa até a data da extinção do FRDR, ou seja, até 31/12/2019, ainda permaneceriam vinculados aos objetivos de sua concepção, mesmo após a revogação da legislação fundadora. Ou seja, 50% dessa receita deveria servir à promoção de investimentos nas diversas áreas elencadas na Lei Estadual 8.308/2006, a fim de reduzir as diferenças no desenvolvimento dos municípios capixabas.

No que tange ao presente questionamento, mantenho o entendimento do relator de piso, isso pois, conforme bem destacado em ITR 00057/2021-4, quando da extinção, do Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais, em 01/01/2020, pela Lei Estadual 11.088/2019, **todo o conjunto normativo que o regulamentava também perdeu o seu fundamento de validade**. Com isso, as Leis Estaduais 8.308/2006 e 10.988/2019 se prestaram a orientar a forma de aplicação dos recursos dos royalties durante a sua vigência. Porém, a partir de sua revogação, expressa, no caso da primeira, e tácita, no da segunda a disponibilidade em caixa desses recursos em 01/01/2020 passou a ter a sua destinação inteiramente regulada pela Lei Federal

7.990/198, ainda que tais valores tenham sido percebidos no período sob a égide dos diplomas revogados.

Nesse sentido, entendo como suficiente os argumentos e acompanho o posicionamento exposto em Instrução Técnica de Recurso 57/2021-4. Para além disso, se manifesta o recorrente para que seja expedida recomendação, nos seguintes termos:

em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LC 101/00), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental, a priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos *royalties* para a realização de investimentos públicos (despesas de capital), ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, e salvaguardando, com isso, as futuras gerações.

Diante de todos os posicionamentos apresentados na Instrução Técnica de Recurso, é possível perceber consenso entre todas as manifestações de que não cabe a esta Corte estabelecer vedação ou proibição que não tenha previsão na Lei Federal 7.990/1989. Porém, **é dever deste Tribunal de Contas, orientar os seus jurisdicionados** quanto ao melhor uso dos recursos públicos à sua disposição e as implicações decorrentes de uma gestão temerária.

Nesse sentido, já me manifestei aos autos do TC 15209/2019, sobre a natureza de compensação financeira das receitas decorrentes dos royalties, isso porque, são baseadas em características **voláteis, finitas e incertas**. São voláteis porque respeitam as regras de um mercado altamente competitivo, são finitas porque um dia esgotarão e são incertas porque não sabemos até quando elas serão “nossas”.

Nesse espectro releva dizer que esta Corte vem se mostrando atenta e vigilante em relação à problemática de se ter gastos públicos “ancorados” nas receitas de royalties. Como já dito, essas são, finitas, voláteis e incertas e não devem servir como parâmetros para a realização de despesas que são obrigatórias de caráter continuado.

No que tange, especificamente ao uso das receitas de royalties, hoje eles possuem

poucas limitações para o seu uso: sua aplicação em pagamentos de dívida e no quadro permanente de pessoal. Mas, existem exceções, eles podem ser usados para pagamentos de dívidas com a União e para capitalização de fundos de previdência (Art. 8 da Lei nº 7.990 de 28/12/1989), bem como, a destinação específica, à educação e à saúde, a parcela das participações percebidas pelos entes federativos, relativa aos novos contratos assinados (Lei Federal nº 12.858/2003). Desse modo, há grande liberdade na utilização desses recursos por parte dos gestores municipais.

Em suma, o posicionamento deste Tribunal é no sentido de que os gestores públicos adotem absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancoram nas receitas de petróleo.

Isso se deve, principalmente, por ao menos duas razões, seja pelas peculiaridades inerentes a essas receitas: incertas, voláteis e finitas; seja porque são computadas no cálculo da composição da RCL ou RCL Ajustada¹, que, por sua vez, é o parâmetro para apuração dos principais limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como com a despesa com pessoal.

Nessa perspectiva, afim de corroborar com exposto, em alguns momentos processuais já me posicionei para expor o que chamo de **Receita Corrente Líquida Gerencial**.

Explico. O principal objetivo da Receita Corrente Líquida (RCL) é servir de **parâmetro** para o montante da **reserva de contingência** e para os limites da **despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente.**

Assim, no contexto das finanças públicas, a Receita Corrente Gerencial ganha relevo, como o parâmetro fiscal que norteia diversos limites legais constantes na Lei

¹ Importante ressaltar que nos anos de 2015 e 2019 alteração constitucional, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional adotou a utilização da nomenclatura "**Receita Corrente Líquida Ajustada**" como novo parâmetro de verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal e que deduz-se da RCL as transferências obrigatórias da União ao Estados, referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária, sendo esse, por consectário, utilizado por esta Casa de Contas para os fins legais.,

de Responsabilidade Fiscal, tirando do computo também as receitas provenientes dos royalties.

Desta feita, o gestor público deve atuar com a máxima cautela e responsabilidade a fim de evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, a exemplo das ditas despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas, quando essas receitas cessarem.

Cabe frisar ainda, que conforme art. 20 da LINDB, nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**

Dessa forma, o referido artigo inseriu no sistema vigente o postulado do pragmatismo, por meio do qual o julgador tem o dever de considerar as consequências práticas da sua decisão como elemento para a própria tomada de decisão.

E é nesse viés, que se torna a proposta da Receita Corrente Líquida Gerencial, afim de que se analise os municípios, suas gestões e contas, sem a “máscara” das receitas advindas dos royalties, afinal é dever dessa Corte atuar encorajando os gestores na tomada de decisões, mensurando a estes as possíveis consequências jurídicas e administrativas do ato de gestão, especificamente no caso dos royalties, na despesa com folha de pessoal.

Posto isso, entendo como cabível a expedição da recomendação nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas, **deixando de fazer constar, apenas o termo “(despesa de capital)”**, posto a própria legislação federal resguardar algumas possibilidades em que são possíveis a utilização dos Royalties com despesas classificadas como despesas correntes.

Não bastasse isso, há que se ressaltar que o ementário da classificação por natureza da receita orçamentária (aprovado pela Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001 e alterações), que visa subsidiar os entes da Federação

no processo de planejamento e execução do orçamento, propiciando o adequado registro contábil das receitas orçamentárias, apresenta duas classificações para a receita de royalties: uma para a União, e outra para os demais entes, a partir da seguinte linha de inteligência e fundamentação.

A primeira classificação decorre do que dispõe o art. 20, incisos V a IX da Constituição Federal. Assim, para a União, **receita de royalties** são classificadas como **receita corrente, de origem patrimonial**, isso porque os recursos naturais explorados são bens da União.

Constituição Federal:

Art. 20. São bens da União:

(...)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

No que tange a segunda classificação, estas referem-se aos demais entes federados. Assim, partindo da premissa que os recursos naturais explorados são bens da **União**, esta repassa/transfere as cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e aos Municípios e nesses casos, essas receitas são classificadas como **receitas correntes, mas originadas de transferências correntes da espécie intergovernamental**.

Ainda, o ementário da classificação por natureza da receita orçamentária da União dispõe que as Transferências Correntes, na ótica orçamentária, são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência.

Complementa, os recursos da transferência são vinculados à finalidade pública, e não a pessoa. Podem ocorrer a nível intragovernamental (dentro do âmbito de um mesmo governo) ou **intergovernamental (governos diferentes, da União para**

Estados, do Estado para os Municípios, por exemplo) – a exemplo dos royalties, assim como recebidos de instituições privadas.

Em sendo assim, resta claro que as receitas de royalties são classificadas como receitas correntes, podendo ser aplicadas em despesas correntes, excetuado as vedações constates em Lei.

O que se pretende com a recomendação, é somar esforços, ações e instrumentos que permitam a promoção e fomento do aprimoramento da gestão e do equilíbrio fiscal postos à disposição dos administradores públicos, bem como da sociedade para o efetivo exercício do controle social, bem como, recomendar ao gestor, para haja **absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancorem nas receitas de petróleo e gás natural**, principalmente as despesas obrigatórias de caráter continuado.

IV – CONCLUSÃO

Posto isto, acompanhando parcialmente os entendimentos técnico e ministerial, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que ora submeto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. Conhecer do presente Pedido de Reexame, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal;

2. No mérito, dar provimento parcial para que seja reformado o Parecer em Consulta 00003/2020-1:

2.1. Manter a resposta da consulta nos termos seguintes “Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados

conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública)”.

2.2. Suprimindo a parte “**inexistência de vedação para a utilização em despesas correntes**” da ementa;

2.3. **Recomendar** em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LC 101/00), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental, de que haja priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos royalties para a realização de investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, e salvaguardando, com isso, as futuras gerações.

4. **Dar ciência** aos interessados do teor da decisão tomada por este Tribunal;

5. **Remeter** os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC nº 621/2012

6. **Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo em face do Parecer em Consulta 00003/2020-1, exarado nos autos do TC 00689/2020-8, que respondeu às indagações formuladas pelo Sr. Gilson Daniel Batista, Prefeito Municipal de Viana, nos seguintes termos:

CONSULTA – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DOS ROYALTIES – ACOMPANHAR PARCIALMENTE A ÁREA TÉCNICA E O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – APLICAÇÃO DAS VEDAÇÕES CONSTANTES DA LEI FEDERAL 7.990/89 – INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO PARA A UTILIZAÇÃO EM DESPESAS CORRENTES – ENCAMINHAR PARECER CONSULTA – ARQUIVAR.

[...] **VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

2.4. **RESPONDER** a presente consulta, no mérito, nos seguintes termos:

Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública).

1.2. **ENCAMINHAR** ao consulente cópia do Parecer Consulta em questão;

1.3. **ARQUIVAR** os autos, após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, parcialmente vencidos os conselheiros Domingos Augusto Taufner, que manteve o seu voto, e Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que o acompanhou.

3. Data da Sessão: 02/04/2020 –2ª Sessão Extraordinária do Plenário.

Na 22ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 06/05/2021, solicitei vista dos autos para melhor conhecer das questões debatidas nos autos. Dessa forma, apresento o presente

VOTO VISTA

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em seu r. voto, o eminente Relator muito bem destaca que haveria consenso de que não caberia a esta Corte estabelecer vedação ou proibição que não tenha previsão na Lei Federal 7.990/1989.

Assim, traz o seguinte item no dispositivo:

2.1 Manter a resposta da consulta nos termos seguintes

“Os recursos transferidos aos municípios a título de

compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública)”.

Em relação a esse item, apresento minha concordância.

Em seu r. Voto, o eminente Relator, com muita propriedade, passa a discorrer natureza das receitas decorrentes dos royalties, conforme transcrevo abaixo:

*Nesse sentido, já me manifestei aos autos do TC 15209/2019, sobre a natureza de compensação financeira das receitas decorrentes dos royalties, isso porque, são baseadas em características **voláteis, finitas e incertas**. São voláteis porque respeitam as regras de um mercado altamente competitivo, são finitas porque um dia esgotarão e são incertas porque não sabemos até quando elas serão “nossas”.*

Nesse espectro releva dizer que esta Corte vem se mostrando atenta e vigilante em relação à problemática de se ter gastos públicos “ancorados” nas receitas de royalties. Como já dito, essas são, finitas, voláteis e incertas e não devem servir como parâmetros para a realização de despesas que são obrigatórias de caráter continuado.

*No que tange, especificamente ao uso das receitas de royalties, hoje eles possuem **poucas limitações para o seu uso: sua aplicação em pagamentos de dívida e no quadro permanente de pessoal.***

Mas, existem exceções, eles podem ser usados para pagamentos de dívidas com a União e para capitalização de fundos de previdência (Art. 8 da Lei nº 7.990 de 28/12/1989), bem como, a destinação específica, à educação e à saúde, a parcela das participações percebidas pelos entes federativos, relativa aos novos contratos assinados (Lei Federal nº 12.858/2003). Desse modo, há grande liberdade na utilização desses recursos por parte dos gestores municipais.

Em suma, o posicionamento deste Tribunal é no sentido de que os gestores públicos adotem absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancorem nas receitas de petróleo.

Isso se deve, principalmente, por ao menos duas razões, seja pelas peculiaridades inerentes a essas receitas: incertas, voláteis e finitas; seja porque são computadas no cálculo da composição da RCL ou RCL Ajustada², que, por sua vez, é o parâmetro para apuração dos principais limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como com a despesa com pessoal.

*Nessa perspectiva, afim de corroborar com exposto, em alguns momentos processuais já me posicionei para expor o que chamo de **Receita Corrente Líquida Gerencial**.*

*Explico. O principal objetivo da Receita Corrente Líquida (RCL) é servir de **parâmetro** para o montante da **reserva de contingência** e para os limites da **despesa total com pessoal**, da **dívida consolidada líquida**, das **operações de crédito**, do **serviço da dívida**, das **operações de crédito por antecipação de receita orçamentária** e das **garantias do ente**.*

² Importante ressaltar que nos anos de 2015 e 2019 alteração constitucional, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional adotou a utilização da nomenclatura "**Receita Corrente Líquida Ajustada**" como novo parâmetro de verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal e que deduz-se da RCL as transferências obrigatórias da União ao Estados, referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária, sendo esse, por consectário, utilizado por esta Casa de Contas para os fins legais.,

Assim, no contexto das finanças públicas, a Receita Corrente Gerencial ganha relevo, como o parâmetro fiscal que norteia diversos limites legais constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, tirando do computo também as receitas provenientes dos royalties.

Desta feita, o gestor público deve atuar com a máxima cautela e responsabilidade a fim de evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, a exemplo das ditas despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas, quando essas receitas cessarem.

*Cabe frisar ainda, que conforme art. 20 da LINDB, nas esferas administrativa, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.***

Dessa forma, o referido artigo inseriu no sistema vigente o postulado do pragmatismo, por meio do qual o julgador tem o dever de considerar as consequências práticas da sua decisão como elemento para a própria tomada de decisão.

E é nesse viés, que se torna a proposta da Receita Corrente Liquida Gerencial, afim de que se analise os municípios, suas gestões e contas, sem a “máscara” das receitas advindas dos royalties, afinal é dever dessa Corte atuar encorajando os gestores na tomada de decisões, mensurando a estes as possíveis consequências jurídicas e administrativas do ato de gestão, especificamente no caso dos royalties, na despesa com folha de pessoal.

*Posto isso, entendo como cabível a expedição da recomendação nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas, **deixando de fazer constar, apenas o termo “(despesa de capital)”**, posto a*

própria legislação federal resguardar algumas possibilidades em que são possíveis a utilização dos Royalties com despesas classificadas como despesas correntes.

Não bastasse isso, há que se ressaltar que o ementário da classificação por natureza da receita orçamentária (aprovado pela Portaria Interministerial STN/SOF 163, de 4 de maio de 2001 e alterações), que visa subsidiar os entes da Federação no processo de planejamento e execução do orçamento, propiciando o adequado registro contábil das receitas orçamentárias, apresenta duas classificações para a receita de royalties: uma para a União, e outra para os demais entes, a partir da seguinte linha de inteligência e fundamentação.

*A primeira classificação decorre do que dispõe o art. 20, incisos V a IX da Constituição Federal. Assim, para a União, **receita de royalties** são classificadas como **receita corrente, de origem patrimonial**, isso porque os recursos naturais explorados são bens da União.*

Constituição Federal:

Art. 20. São bens da União:

(...)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

*No que tange a segunda classificação, estas referem-se aos demais entes federados. Assim, partindo da premissa que os recursos naturais explorados são bens da **União**, esta repassa/transfere as cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e aos Municípios e nesses casos, essas receitas são classificadas como **receitas correntes, mas originadas de transferências correntes da espécie intergovernamental**.*

Ainda, o ementário da classificação por natureza da receita orçamentária da União dispõe que as Transferências Correntes, na ótica orçamentária, são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência.

*Complementa, os recursos da transferência são vinculados à finalidade pública, e não a pessoa. Podem ocorrer a nível intragovernamental (dentro do âmbito de um mesmo governo) ou **intergovernamental (governos diferentes, da União para Estados, do Estado para os Municípios, por exemplo) – a exemplo dos royalties**, assim como recebidos de instituições privadas.*

Em sendo assim, resta claro que as receitas de royalties são classificadas como receitas correntes, podendo ser aplicadas em despesas correntes, excetuado as vedações constates em Lei.

*O que se pretende com a recomendação, é somar esforços, ações e instrumentos que permitam a promoção e fomento do aprimoramento da gestão e do equilíbrio fiscal postos à disposição dos administradores públicos, bem como da sociedade para o efetivo exercício do controle social, bem como, recomendar ao gestor, para haja **absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancorem nas receitas de petróleo e gás natural**, principalmente as despesas obrigatórias de caráter continuado.*

De fato, é bastante salutar a preocupação desta Corte com a utilização de receitas finitas como são as decorrentes de royalties, em despesas correntes. Entretanto,

considerando a novidade do conceito de receita corrente líquida gerencial, penso que a sua menção na ementa do Parecer Consulta pode acarretar dúvida aos aplicadores dos recursos de royalties, que poderão tomar o recomendável como obrigatório. Dessa forma, procedo a ajustes na ementa do presente.

Dessa forma, no bojo da preocupação em se utilizar os recursos públicos da melhor forma possível, é salutar a preocupação que levou à confecção de recomendação. Entretanto, entendo que tal recomendação, devido ao fato de estarmos aqui tratando de uma consulta, deva ela ser agregada à resposta à consulta formulada, restando a seguinte redação:

Em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LC 101/00), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental, é boa prática a priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos royalties para a realização de investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, e salvaguardando, com isso, as futuras gerações.

3. DISPOSITIVO

Posto isto, acompanhando parcialmente os entendimentos técnico, ministerial e do eminente Relator VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que ora submeto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 1. Conhecer** do presente Pedido de Reexame, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal.
- 2. No mérito**, dar provimento parcial para que seja reformado o Parecer em Consulta 00003/2020-1:

2.1 Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública).

2.2 Em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LC 101/00), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental, é boa prática a priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos royalties para a realização de investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, e salvaguardando, com isso, as futuras gerações.

3. Dar ciência aos interessados do teor da decisão tomada por este Tribunal.

4. Remeter os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC nº 621/2012.

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro

1. PARECER EM CONSULTA TC-18/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas, em:

1.1. Conhecer do presente Pedido de Reexame, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal.

1.2. No mérito, dar provimento parcial para que seja reformado o Parecer em Consulta 00003/2020-1:

1.2.1. Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89 e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, e no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública).

1.2.2. Em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LC 101/00), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental, é boa prática a priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos royalties para a realização de investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, e salvaguardando, com isso, as futuras gerações.

1.3. Dar ciência aos interessados do teor da decisão tomada por este Tribunal.

1.4. Remeter os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC nº 621/2012.

1.5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime, nos termos do voto-vista do conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, anuído pelo relator.

3. Data da Sessão: 10/06/2021 - 28ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib

Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões