

NOTA TÉCNICA CONJUNTA TCE-RJ/MPRJ N° 01/2022

09 de novembro de 2022

Orientações sobre a transparência e responsabilidade fiscal quanto aos recursos recebidos pelos municípios em decorrência de transferências financeiras da concessão da CEDAE.

Proposição

Trata-se de orientações aos municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ e inseridos no âmbito de atribuição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ, quanto à necessidade de transparência e observância do correto planejamento e da responsabilidade fiscal no uso de recursos provenientes da concessão da CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro.

Contextualização - Aspectos Gerais

Nos anos de 2020 e 2021, foram celebrados os contratos de concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, oriundos dos Editais de Concorrência Internacional n° 01/2020 e n° 01/2021, que resultou na Outorga a particulares de Direitos de Uso de Recursos Hídricos, um dos instrumentos previstos no artigo 5° da Lei Federal n° 9.433, de 08 de janeiro de 1997.

Os mencionados contratos de concessão foram celebrados no bojo dos expedientes administrativos do Governo do Estado do Rio de Janeiro¹, nos quais os Blocos 01 e 04 foram arrematados pelo CONSÓRCIO AEGEA e o Bloco 02 pelo CONSÓRCIO INGÁ, em leilão realizado em 30/04/21, sendo posteriormente o Bloco 03 arrematado pela

¹ SEI-040053/000046/2021 e SEI-150001/008936/2021.

empresa ÁGUAS DO BRASIL, SAAB PARTICIPAÇÕES II S/A, em leilão realizado em 29/12/2021.

Tais contratos têm por objeto a prestação regionalizada pelo período de 35 anos, com exclusividade, dos serviços pela concessionária vencedora do leilão de cada um dos quatro blocos contidos no projeto de concessão, na área relativa ao respectivo bloco, por meio da exploração das infraestruturas integrantes do sistema, de acordo com a descrição, características e especificações técnicas detalhadas nos contratos e seus anexos.

Os valores repassados aos municípios em decorrência da outorga são vultosos e finitos, com relevante impacto no orçamento, e demandam planejamento sobre a destinação dos recursos. Portanto, em observância à Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), à Lei Complementar Federal nº 131/2009 (Lei da Transparência) e à Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a utilização deve se dar de forma responsável e transparente, permitindo o fomento às ações constantes nos planos municipais das mais diversas áreas, deliberados juntos aos órgãos de controle e espaços de consulta pública.

Dessa forma, de acordo com as características inerentes a tais receitas, não é aconselhável que sejam utilizados livremente em despesas correntes que possam comprometer o resultado fiscal do Estado e dos Municípios nos anos seguintes ao aporte orçamentário de tais verbas.

Neste sentido, estimula-se que a aplicação das verbas venha a ser direcionada a atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico sustentável, com a realização de investimentos que venham a fomentar ações e programas de governo em atendimento às demandas da população local, como, por exemplo, programas de habitação, saneamento, urbanismo, agricultura, capacitação de mão de obra, emprego e renda, respeitando-se, certamente, o perfil de cada município, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar a cessação da entrada de tais recursos após 2025.

Destarte, a aplicação das receitas oriundas do leilão da CEDAE em despesas com investimentos, sobretudo nas áreas de saneamento e urbanização em municípios com

baixa receita per capita e alto índice de vulnerabilidade social (IVS)², possibilita a ampliação da infraestrutura necessária para a incrementação da base econômica dos municípios.

Transparência

1. Com supedâneo na Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamentou o acesso a informações de órgãos públicos, garantindo aos cidadãos, independentemente da exposição dos motivos, o acesso a informações acerca de receitas e despesas públicas, e nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48, § 1º, II), é necessário que os municípios evidenciem, de forma destacada e em tempo real, em seus sítios oficiais na rede mundial de computadores (*internet*), a discriminação de todas as receitas recebidas e os correlatos dispêndios de recursos oriundos de transferências da concessão da CEDAE.

2. Nesse contexto, ressalta-se a necessidade de transparência, minimamente, dos seguintes dados:
 - Data e valor das receitas recebidas;
 - Número, data e valor do empenho que lastreou a realização de despesas;
 - Classificação da despesa (Portaria Interministerial nº 163/01 e Portaria MOG nº 42/99);
 - Nome e CNPJ do credor/beneficiário do empenho;
 - Dados acerca da liquidação e do pagamento do empenho em referência;
 - Número do processo administrativo da licitação/dispensa/inexigibilidade;

² Frente Nacional de Prefeitos. G100 Municípios Populosos com Baixa Receita Per Capita e Alta Vulnerabilidade Socioeconômica – 2018 <https://www.fnp.org.br/component/banners/click/189>. Acesso em 17.08.22.

- Número do contrato³ ou a fundamentação legal acerca de sua falta.

3. Sem embargo da publicidade e da transparência preconizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à Informação em relação à execução orçamentária e financeira dos entes públicos, considerando que os recursos recebidos em decorrência da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram expressivos, todavia, com datas definidas para o seu término, mostra-se aconselhável, como medida de boa governança, o seguinte:

- A elaboração de plano estratégico para orientação da utilização de tais recursos em programas, ações e projetos, se possível com mecanismos que possibilitem a participação popular.

Gestão do orçamento – Planejamento

4. O controle por Fonte de Recursos permite o acompanhamento da execução orçamentária e financeira das receitas e despesas relativas às transferências recebidas em decorrência da concessão da distribuição de água e esgotamento sanitário da CEDAE. Trata-se, portanto, de um mecanismo obrigatório, previsto no artigo 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), tanto para efeito de gestão fiscal quanto para a instrumentalização do processo de prestação de contas e *accountability*.

5. Ademais, ressalta-se a importância do efetivo uso das Fonte de Recursos para a adequada evidenciação das contas de controle previstas na contabilidade pública (controle das disponibilidades por fonte/destinação de recursos – DDR).

6. Nesse sentido, sugere-se:

³ Em consonância com a LAI (Lei nº 12.527/11), a divulgação em portal de transparência deve compreender: informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

- A implementação, pelos municípios beneficiados, da utilização de fonte de recursos específica (ou complemento de fonte), de modo que seja possível segregar/individualizar as receitas e despesas inerentes às transferências recebidas em decorrência da concessão da distribuição de água e esgotamento sanitário da CEDAE.

7. Destaca-se, ainda, a Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro 2021, do Ministério da Economia, que aprovou a estrutura padronizada para a classificação por fonte ou destinação de recursos e as regras para sua utilização, a serem observadas por todos os entes da Federação na elaboração do orçamento e na execução contábil e orçamentária⁴, e a Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021, que estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios.

8. No intuito de facilitar a gestão dos recursos e a posterior prestação de contas, tanto daqueles ora existentes no orçamento quanto dos relativos a ações a serem desenvolvidas pelo ente, mas não previstas inicialmente no planejamento e/ou no orçamento, recomenda-se que:

- Os valores sejam destacados nas peças orçamentárias, podendo o ente optar pela criação de programa ou ação, cujo custeio ocorrerá com recursos originários da concessão da CEDAE;

- Observar a necessidade de inclusão prévia no Plano Plurianual (PPA) do ente ou lei que autorize a sua inclusão, em respeito ao §1º do art. 167 da Constituição

⁴ Conforme disposto na Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios observarão os prazos a seguir, para adoção da padronização das fontes ou destinações de recursos. I - de forma obrigatória a partir do exercício de 2023, incluindo a elaboração, em 2022, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO e do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, referentes ao exercício de 2023; e II- de forma facultativa na execução orçamentária referente ao exercício de 2022, sendo permitida a utilização do mecanismo de "de-para" para o envio das informações à Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof-n-20-de-23-de-fevereiro-de-2021-304861747>. Acesso em: 16/07/2022.

Federal, no caso de despesas em investimentos que ultrapassem um exercício financeiro.

Gestão Fiscal

9. A alocação de recursos de caráter temporário em despesas de pessoal ou em outras despesas correntes, sem o necessário estudo de impacto orçamentário-financeiro previsto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tem a potencialidade de dar azo ao desequilíbrio das contas públicas, notadamente, nos exercícios financeiros subsequentes ao recebimento da receita, frustrando a lógica da boa governança que deve nortear a atuação do gestor público, comprometendo, em última análise, a continuidade de políticas públicas essenciais para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.
10. Por corresponder a receitas de caráter extraordinário, cujos impactos possuem potencial de elevar esporadicamente e substancialmente a receita corrente líquida (RCL) dos municípios, base de cálculo para a aferição de limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), recomenda-se o seguinte:
 - Que os chefes de poder empreendam esforços no sentido de estabelecer controles sobre os impactos dos recursos recebidos em virtude da concessão da CEDAE, a fim de que sejam evitadas extrapolações aos limites de pessoal e endividamento – ou a não recondução dos limites legais – em exercícios futuros.
11. Neste sentido, é oportuno mencionar que eventual criação de cargos ou aumento remuneratório seja precedida de estudo técnico que demonstre a necessidade da elevação de despesas com pessoal para maior eficiência administrativa e a concomitante demonstração da capacidade financeira do ente público de suportar, nos anos subsequentes ao recebimento de tais receitas, o custeio das novas despesas constituídas.