Parecer Prévio 00056/2025-2 - Plenário

Processos: 03479/2025-5, 04971/2023-8
Classificação: Recurso de Reconsideração
UG: PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim
Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo
Interessado: FABIO DOS SANTOS PEREIRA, THIAGO PECANHA LOPES, ANTONIO DA ROCHA SALES, JOSE DE OLIVEIRA LIMA
Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM- PARECER PRÉVIO TC 149/2024-7- 2ª CÂMARA - CONHECER - NEGAR PROVIMENTO - MANTER INCÓLUME O PARECER PRÉVIO - AUTORIZAR O ARQUIVAMENTO APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO

1. A emissão do parecer prévio será pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

2. Nega-se o provimento do recurso de reconsideração ante o não acolhimento das razões recursais.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo**, em face do **Parecer Prévio TC 149/2024-7 - 2ª Câmara**, prolatado nos autos do **Proc. TC 04971/2023-8**, que recomendou ao

Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 04/07/2025 17:14
Assinado por MARCIA JACCOUD FREITAS 03/07/2025 23:43
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 03/07/2025 14:50
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 03/07/2025 11:41
Assinado por LUCIANO VIEIRA 03/07/2025 11:27
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 03/07/2025 08:29
Assinado por MARCO ANTONIO DA SILVA 02/07/2025 22:00
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 02/07/2025 20:20
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 02/07/2025 17:37

Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Município de **Itapemirim**, relativas ao **exercício de 2022**, sob a responsabilidade dos senhores **Thiago Peçanha Lopes** (relativas ao período de 01/01/2022 a 01/04/2022) e do senhor **José de Oliveira Lima (**relativas ao período de 02/04/2022 30/06/2022); a **APROVAÇÃO** das contas sob a responsabilidade do senhor **Fábio dos Santos Pereira** (relativas ao período de 01/07/2022 a 31/07/2022) e a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas sob a responsabilidade do senhor **Antônio da Rocha Sales** (relativas ao período de 01/08/2022 a 31/12/2022), cuja parte dispositiva abaixo transcreve-se:

"[...]

1. PARECER PRÉVIO TC-149/2024:

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

1.1 MANTER as não conformidades identificadas na **ITC 03894/2024-7,** nas **subseções 9.1 e 9.2**. Ocorrências que representam **grave infração à norma legal**, com reflexos negativos na opinião sobre a execução orçamentária e consequentemente com potencial para **macular as contas de governo**:

Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada *(subseção 3.2.1.12 do RT 381/2023-2).*

Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei no montante de R$ 2.663.108,07 (660.001,9999 VRTE), com recursos de royalties.

Critério: art. 8º da Lei Federal 7.990/1989.

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA

Déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas *(subseção 3.3.1.1 do RT 381/2023-2).*

Critério: § 2º do art. 43 c/c art. 105 Lei 4.320/64, art. 8º LRF.

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA

Descumprimento das determinações contidas nos Pareceres Prévios 46/2021-6 e 27/2022-1, proc. TC 8.681/2019-2 e 3.330/2020-6 *(subseção 7 do RT 381/2023-2).*

Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei, apontado no Parecer Prévio 46/2021-6 (proc. TC 8.681/2019-2) no montante de R$ 30.117.381,15 (equivalentes a 9.202.891,0041 VRTE); e no Parecer Prévio TC 27/2022-1 (proc. TC 3.330/2020-6) no montante de R$ 30.964.060,80 (equivalentes a 9.049.320,7470 VRTE), com recursos de royalties.

Critério: art. 163, § 1º do RITCEES.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

Responsáveis: THIAGO PEÇANHA LOPES e JOSE DE OLIVEIRA LIMA

1.2 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, I da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **FÁBIO DOS SANTOS PEREIRA**, relativas ao período de **01/07/2022 a 31/07/2022**, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

1.3 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **ANTÔNIO DA ROCHA SALES**, relativas ao período de **01/08/2022 a 31/12/2022**, **com a manutenção das irregularidades no campo da ressalva, sem o condão de macular as contas do gestor, conforme fundamentada no voto**, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

1.4 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, III da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **THIAGO PEÇANHA LOPES**, relativas ao período de **01/01/2022 a 01/04/2022**, e Senhor **JOSÉ DE OLIVEIRA LIMA,** relativas ao período de 02/04/2022 a 30/06/2022, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

1.5 DETERMINAR ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES:

- Que proceda a partir do exercício de 2025, o restante da recomposição da conta específica dos royalties, com fonte de recursos próprios, no montante de R$ 179.586.569,65 (39.879.767,6441 VRTE's), conforme fundamente na subseção II.7.4 deste voto.

1.6 DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, das seguintes ocorrências:

- registrada na subseção 3.3.1.1 da ITC, como forma de alerta, da ocorrência registrada neste tópico sobre evidências de ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República, observando-se, ainda, os critérios previstos na Lei Complementar 101/2000;
- registrada na subseção 3.2.1.14 da ITC, como forma de alerta, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória;
- registrada na subseção 3.2.1.1 da ITC, como forma de alerta, para a necessidade de o município promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF
- registrada na subseção 3.5.4 da ITC, como forma de alerta, para a necessidade de o município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

(transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais

- registrada na subseção 4.2.4.1 da ITC, como forma de alerta, para a necessidade de o Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.

1.7ENCAMINHAR, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 03894/2024-7.

1.8 ARQUIVAR os autos**,** após os trâmites regimentais.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu, acompanhando a Área Técnica e Ministério Público de Contas.

3. Data da Sessão: 13/12/2024 - 54ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

[...]".

Após autuação, conforme **Despacho 8.076/2025-4**, o Gabinete do Conselheiro Relator solicitou esclarecimentos à Secretaria Geral das Sessões (SGS) acerca do prazo para interposição do recurso. Em resposta, a SGS prestou as informações pertinentes por meio do **Despacho 8.483/2025-5**, atestando a tempestividade do recurso.

O feito foi novamente submetido ao Relator que, por meio da **Decisão Monocrática 231/2025-8**, admitiu o processamento do recurso e determinou a notificação do recorrido para apresentar contrarrazões.

Constatou-se que o senhor **Antônio da Rocha Sales** foi devidamente notificado por meio do **Termo de Notificação 373/2025-4**, contudo, depreende-se do **Despacho 11.913/2025-1**, da SGS, que **não foi encontrada documentação** em nome do gestor, referente à **Decisão Monocrática 231/2025-8**, **e/ou qualquer outra documentação em relação ao processo TC 3.479/2025.**

Posteriormente foram os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, para manifestação e foi elaborada a **ITR 000138/2025-**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

7 (doc. 11) opinando pelo conhecimento e negando o provimento do presente recurso conforme proposta de encaminhamento que segue:

> "[...]
>
> **4. CONCLUSÃO**
>
> Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração e, no mérito, pelo seu **NÃO PROVIMENTO,** mantendo-se incólume o **Parecer Prévio TC 149/2024-7 - 2ª Câmara**.
>
> [...]".

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 02443/2025-1** (doc. 10) da lavra do Excelentíssimo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva manifestou-se de acordo com a proposta contida na **ITR 00138/2025-7.**

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais, como apresentados na sequência.

2.1 Da admissibilidade

Quanto a admissibilidade, **ratifico** o posicionamento do órgão de instrução e do Ministério Público Especial de Contas pelo **conhecimento do recurso**, e no mérito, tomo como razão de decidir a fundamentação exarada na **Instrução Técnica de Recurso 000138/2025-7**, nos seguintes termos:

> "[...] **3 MÉRITO**
>
> Em análise preliminar da **Petição Recurso 98/2025-6** (peça 02), identificou-se que o Recorrente insurge-se contra o **Parecer Prévio TC 149/2024-7 - 2ª Câmara**, prolatado nos autos do **proc. TC 4.971/2023-8**, por considerar que as irregularidades referentes às **subseções 3.2.1.12** e **3.4.9** do **Relatório Técnico 381/2023-2** a seguir indicadas, teriam sido mitigadas indevidamente no Parecer Prévio mencionado e consideradas passíveis de ressalva, especificamente no que se refere ao gestor **Antônio da Rocha Sales**, portanto, sem o condão de macular as contas do exercício de 2022, configurando-se, em sua compreensão, a graves infrações à norma constitucional e legal e a "*error in judicando*", sendo estas objetos do presente recurso:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

- **Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada (subseções 3.2.1.12 do RT 381/2023-2, 8.3 da ITC 1934/2024-4 e 9.1 da ITC 3.894/2024-7).**
  Critério: art. 8º da Lei 7.990/1989.

  Nota: Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei no montante de R$ 2.663.108,07 (660.001,9999 VRTE), com recursos de royalties.

  Responsáveis: Thiago Peçanha Lopes; José de Oliveira Lima e Antônio da Rocha Sales.

- **Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (subseções 3.4.9 do RT 381/2023-2; 8.6 e 8.7 da ITC 1934/2024-4 e 9.2 da ITC 3.894/2024-7).**
  Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

  Responsável: Antônio da Rocha Sales.

Em que pese a responsabilidade quanto ao apontamento (utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada) ter sido atribuída aos gestores **Thiago Peçanha Lopes**, **José de Oliveira Lima** e **Antônio da Rocha Sales**; ao contrário dos dois primeiros mencionados, apenas o último gestor teve suas contas aprovadas com ressalvas no **Parecer Prévio TC 149/2024-7 - 2ª Câmara**, ou seja, sem que a apontada irregularidade tenha maculado as contas prestadas, motivo pelo qual contrapõe-se o *Parquet de Contas* no presente Recurso de Reconsideração.

Face ao relatado, depreende-se que foi devidamente oportunizada ao gestor **Antônio da Rocha Sales**, por meio do **Termo de Notificação 373/2025-4**, a apresentação de suas contrarrazões ao presente recurso, nos termos do artigo 156 da **Lei Complementar 621/2012**, observado o prazo prescrito no artigo 402 do **Regimento Interno (RITCEES)**.

3.1 UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS OBTIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM DESPESA VEDADA (SUBSEÇÕES 3.2.1.12 DO RT 381/2023-2, 8.3 DA ITC 1934/2024-4 E 9.1 DA ITC 3.894/2024-7).

O Recorrente se manifesta em suas razões, invocando os seguintes argumentos:

> "(...)
>
> **III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS**
>
> O v. Parecer Prévio recomendou a aprovação, com ressalvas, das contas do executivo municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade do Antônio da Rocha Sales, por considerar que na apreciação das infrações constante dos aos **itens 3.2.1.12** (Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties) em fim vedado por lei), **3.3.1.1** (Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa) **do Relatório Técnico 00381/2023-2**, deveriam ser consideradas as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, nos termos do art. 22, *caput*, da LINDB.
>
> As infrações em epígrafe tiveram os respectivos efeitos minorados pelo r. Prévio 00149/2024-7 (evento 265), *in verbis*:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

> Realizando a devida atividade hermenêutica e aplicando os comandos legais ao caso em tela, diante das irregularidades constatadas, como o pagamento indevido com recursos dos royalties de R$ 2.663.108,07, o déficit financeiro de R$ 9.302.903,33 e a inscrição de restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, é imperativo reconhecer a gravidade dos fatos. Todavia, conforme o artigo 22 da LINDB, é necessário avaliar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, assim como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prejudicar os direitos dos administrados.
>
> É evidente que a gestão do Município de Itapemirim enfrentou adversidades significativas, especialmente no segundo semestre de 2022. Após essa fase desafiadora, o gestor demonstrou comprometimento em restabelecer o equilíbrio financeiro e fiscal, atuando de forma diligente. Em 2024, foram realizadas transferências bancárias no valor de R$ 14.402.075,18 para recomposição dos recursos dos royalties, utilizando recursos ordinários, o que evidencia sua boa-fé e compromisso com a gestão responsável.
>
> Portanto, ao decidir sobre a regularidade da conduta e a validade dos atos administrativos, deve-se considerar as circunstâncias práticas que limitaram ou condicionaram a ação do gestor, conforme previsto no § 1º do artigo 22.
>
> Com base nesses fundamentos, propõe-se que as irregularidades sejam reconhecidas, mas que não resultem na reprovação das contas do gestor, em virtude das medidas corretivas já adotadas e das ações de boa-fé demonstradas. Essa abordagem não apenas atende ao espírito da LINDB, mas também assegura que a administração pública seja conduzida de maneira justa e equitativa, respeitando os desafios enfrentados e os esforços envidados pelo gestor para solucionar as pendências.
>
> Por essa razão, é fundamental que a análise das irregularidades mantidas pelo corpo técnico seja feita à luz da legislação supracitada e dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando, sobretudo, os obstáculos, as dificuldades e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do prefeito.
>
> Na linha de raciocínio apontada, reconheço as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, agravadas pela situação antecedente de sua gestão, além das circunstâncias atenuantes que devem ser ponderadas nesta decisão com o reconhecimento do esforço e boa-fé verificada, e, **entendo razoável a manutenção das irregularidades no campo da ressalva sem o condão de macular as contas do gestor, Senhor Antônio da Rocha Sales.**

Porém, como será demonstrado adiante, restou patente nos autos a prática de graves infrações às normas constitucionais e de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dentre outras, o que enseja a rejeição da prestação de contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

I.1 – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS OBTIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM DESPESA VEDADA (item 3.2.1.12 do Relatório Técnico 00381/2023-2; item III.1.1.12 do v. Parecer Prévio 00149/2024-7)

Ab initio, conforme decisão acima transcrita (item “III” desta peça recursal), as contas do executivo municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade do Sr. Antônio da Rocha Sales, **quanto à infração constante do item 3.2.1.12 do Relatório Técnico 00381/2023-2**, foi considerada aprovada, com

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

ressalvas, com fulcro nas dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas (art. 22 da LINDB).

Consoante à Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7 (evento 256), ficou evidenciado, após a análise das justificativas e a sustentação oral, que foram efetuados de maneira regular os pagamentos realizados em relação :

- Dívida com a União: R$ 16.562.405,47;
- Débitos de FGTS: R$ 126.133,97;
- Débitos com o INSS: R$ 18.040.019,13;
- Auxílio alimentação: R$ 1.040.876,26.

No entanto, permanece pendente a restituição do montante de R$ 2.663.108,07, oriundo da utilização dos recursos advindos da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesas vedadas. Portanto, restou configurada a inobservância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, *verbis:*

> Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subseqüente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Importante ressaltar que **a defesa não apresentou qualquer documentação que pudesse desconstituir a irregularidade relacionada a esse valor (R$ 2.663.108,07)**.

Ademais, **não foram apresentadas justificativas ou provas que comprovem SE e COMO as dificuldades gerais enfrentadas pela gestão realmente impactaram de maneira significativa a CONDUTA DE UTILIZAÇÃO INDEVIDA DOS RECURSOS EM QUESTÃO, eis que não foi apresentada quaisquer correções diretas**. Essa falta é evidente e se torna ainda mais clara à luz dos documentos que apresentamos a seguir:

> **(EVENTO 250)**
>
> 8.3 - "Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesas vedadas". Conforme consta na ITC, apontado pela área técnica, com o montante de R$ 21.700.000,00, referente à utilização indevida de recursos dos royalties do petróleo. No entanto, senhores conselheiros, devemos considerar que desse montante, R$ 16.500.000,00 aproximadamente, referem-se ao pagamento de parcelamento de dívida fundada, junto à União, de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no relatório em anexo, com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.
>
> **(EVENTO 234)**
>
> "3.2.1.12 – Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada".
>
> Justificativa: Conforme consta na ITC, foi apontado pela área técnica o montante de R$ 21.713.388,82 (vinte e um milhões setecentos e treze mil trezentos e oitenta e oito reais e oitenta e dois centavos). No entanto, deste montante, devemos considerar que R$ 16.562.405,47 (dezesseis milhões quinhentos e sessenta e dois mil quatrocentos e cinco reais e quarenta e sete centavos) referem-se ao pagamento de parcelamento

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

de dívida fundada junto à Unido de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no relatório em anexo (DOC 02), com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.

(EVENTO 233)

8.3 - "Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesas vedadas".

Justificativa: Conforme consta na ITC, apontado pela área técnica, com o montante de R$ 21.700.000,00, referente à utilização indevida de recursos dos royalties do petróleo. No entanto, senhores conselheiros, devemos considerar que desse montante, R$ 16.500.000,00 aproximadamente, referem-se ao pagamento de parcelamento de dívida fundada, junto à União, de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no relatório em anexo, com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.

(EVENTOS 184 e 206)

"3.2.1.12 – Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada;

[...]

Justificativa: Acontece que que durante o período que os Senhores Antônio da Rocha Sales (01/08/2022 a 31/12/2022) e Fabio dos Santos Pereira (01/07/2022 a 31/07/2022) exerceram seu cargo de chefe do poder executivo, não houve execução de despesa de recursos oriundos dos royalties do petróleo vedada por lei, conforme demonstramos a seguir: [...]

Ocorre que do montante de R$21.870.137,43 apurado pelo equipe técnica do TCE apenas o montante de R$1.867.526,14 foi no decorrer do período anteriormente mencionado, conforme listagem de pagamentos apresentada em anexo(DOC 06 e DOC 07), sendo que desse montante o valor de R$156.031,94 foram referente ao pagamento de parcelamento dívida de FGTS para com a união, sendo permitido pela Lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, em contínuo o montante de R$1.709.527,40 pagos em nome da Secretaria de Estado da Agricultura, são referentes a devolução de convênio firmado em ano anterior para custeio de despesa de capital na aquisição equipamentos, porém contabilizados de forma indevida no subelemento 46907101000 - AMORTIZACAO DA DIVIDA CONTRATUAL, tendo como a devida forma de contabilização o elemento de despesa 449093 - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES, conforme determina a normas de contabilidade aplicada ao setor público, a final temo o valor de R$1.966,80, pago ao INSS a título de contribuição patronal, ocorre que o pagamento tem como origem a Unidade Gestora Fundo Municipal de Saúde de Itapemirim, que possui gestor próprio, sendo de sua responsabilidade a gestão orçamentária e financeira dos recursos por ela recebidos.

É imprescindível segregar os atos dos 4 (quatro) gestores que atuaram como chefes do poder executivo no exercício de 2022 no Município de Itapemirim, para possibilitar a apuração e responsabilidade individual de seus atos de gestão.

Neste sentido, os Senhores Antônio da Rocha Sales e Fábio dos Santos Pereira não podem ser responsabilizados por atos que não cometeram, como é o caso de não terem executado despesas com recursos de royalties de petróleo vedados por lei.

Isto posto, considerando os argumentos e provas apresentados, solicitamos o afastamento desta irregularidade.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

Contrariamente, **quanto à irregularidade em debate**, a argumentação defensiva limita-se a pleitear um julgamento segregado da prestação de contas, além de solicitar a redução do valor inicialmente apurado, alegando o pagamento de parcelamentos de dívidas junto à União e outros valores mencionados no relatório anexo (DOC 02), os quais foram considerados regulares (conforme acima mencionado).

Nesse contexto, é fundamental recordar que **o órgão julgador deve proferir sua decisão com base no princípio do livre convencimento MOTIVADO**. É amplamente reconhecido que existe um **dever de decidir em conformidade com os fatos alegados e com o arcabouço probatório apresentado**. Nesse sentido, o renomado jurista Daniel Amorim sustenta essa perspectiva, conforme se destaca a seguir:

> Atualmente o sistema de valoração adotado pelo sistema processual brasileiro é o da persuasão racional, também conhecido pelo **princípio do livre convencimento motivado**, no qual o juiz é livre para formar seu convencimento, dando às provas produzidas o peso que entender cabível em cada processo, não havendo uma hierarquia entre os meios de prova. Isso, claramente, não significa que o juiz possa decidir fora dos fatos alegados no processo, **mas sim que dará aos fatos alegados a devida consideração DIANTE DAS PROVAS PRODUZIDAS**. (NEVES, DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO. MANUAL DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL – VOLUME ÚNICO / DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES – 8. ED. – SALVADOR: ED. JUSPODIVM, 2016)

Diante disso, **considerando a AUSÊNCIA de defesa e de prova específica acerca de como as dificuldades gerais enfrentadas durante a gestão influenciaram diretamente A IRREGULARIDADE APONTADA NO ITEM 3.2.1.12 DO RELATÓRIO TÉCNICO 00381/2023-2**, é evidente que **a decisão em apreço foi proferida sem correspondência com o arcabouço probatório disponível**, em violação ao princípio do livre convencimento **motivado.**

Observa-se, na verdade, que a recomendação de aprovação das contas do gestor, com ressalva, se fundamentou em argumentos **genéricos** acerca das dificuldades da gestão **como um todo**, ou seja, **SEM a apresentação de provas concretas que estabeleçam a CORRELAÇÃO DIRETA entre essas dificuldades e a infração em questão**.

Certamente, **é imperativo que se rejeite**, de maneira categórica, a possibilidade de que as dificuldades **GERAIS** enfrentadas por determinado gestor (no decorrer de sua administração), possam servir como justificativa para **condutas ou atos ilícitos que sequer tem demonstração concreta acerca da relação com as dificuldades enfrentadas**. Para ilustrar tal questão, pode-se considerar o contexto da pandemia: se aceita essa lógica, qualquer ato irregular, praticado durante o período pandêmico, poderia ser legitimado sob a alegação de dificuldades gestacionais, independentemente de sua conexão direta com o enfrentamento da COVID-19. Tal raciocínio não apenas comprometeria os princípios de legalidade, proporcionalidade e razoabilidade que devem reger a administração pública, mas também abriria precedentes perigosos que desvirtuariam a responsabilidade de qualquer gestor.

Portanto, é fundamental que a análise das irregularidades seja conduzida de forma objetiva, concreta e precisa. Para afastar qualquer responsabilidade, **não é suficiente apresentar apenas meras alegações** de que as dificuldades enfrentadas restringiram ou condicionaram a ação do agente. **É imprescindível a apresentação de PROVAS CABAIS que demonstrem claramente como essas dificuldades influenciaram diretamente um ato irregular específico**. No presente caso, essa

demonstração não foi realizada em relação à irregularidade 3.2.1.12 do RT 00381/2023-2.

Nesse contexto, as evidências constantes nos autos são indubitáveis quanto à caracterização das irregularidades nas contas apresentadas, constituindo razões suficientes para sua rejeição, considerando-se: (i) a manifesta irregularidade, sem documentação probatória que a desconstitua no que se refere ao montante de **R$ 2.663.108,07**; (ii) a falta de provas que demonstrem **se e de que forma** as dificuldades gerais enfrentadas pelo gestor influenciaram ou condicionaram efetivamente a atuação do agente em relação à irregularidade identificada no item 3.2.1.12 do RT; e (iii) a inadequação dos fundamentos apresentados na decisão que aprovou com ressalvas as contas do gestor, Sr. Antônio da Rocha Sales (artigo 22 da LINDB), em relação à infração consignada no item 3.2.1.12, uma vez que tais fundamentos não se coadunam com as evidências documentais constantes nos autos, carecendo, portanto, de uma motivação adequada.

Portanto, a aprovação das contas com ressalva — com fulcro no art. 22 da LINDB — revela- se como um erro grave de interpretação. (...)"

DA ANÁLISE:

O Recorrente inicia as suas alegações expressando sua irresignação com a prevalência do entendimento de que a irregularidade (Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada), identificada na **subseção 3.2.1.12 do RT 381/2023-2** e mantida nas **subseções 8.3** da **ITC 1.934/2024-4** e **9.1** da **ITC 3.894/2024-7** (proc. **TC 4.971/2023-8**); apesar de reconhecida como prática ilegal no parecer prévio guerreado, teria sido remetida ao campo da ressalva, com fundamentação, sobretudo, na consideração das "dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, nos termos do art. 22, *caput*, da LINDB".

Dando continuidade à fundamentação recursal, o Recorrente sintetizou as constatações das análises técnicas empreendidas no **RT 381/2023-2 e ITC 3.894/2024-7** (proc. **TC 4.971/2023-8**) e ressaltou seu entendimento de que na situação em tela estaria configurada a inobservância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, haja vista a utilização dos recursos em despesas vedadas, no montante de R$ 2.663.108,07 (dois milhões, seiscentos e sessenta e três mil, cento e oito reais e sete centavos). Nesta mesma esteira, o Recorrente reforçou que o montante permaneceria pendente de restituição, enfatizando, ainda, que "a defesa não apresentou qualquer documentação que pudesse desconstituir a irregularidade relacionada a esse valor".

Em complementação às alegações recursais, o Recorrente destacou que não teriam sido apresentadas comprovações de que "as dificuldades gerais enfrentadas pela gestão realmente impactaram de maneira significativa a conduta de utilização indevida dos recursos em questão, eis que não foi apresentada quaisquer correções diretas".

Por fim, o Recorrente apresentou excertos das argumentações apresentadas pelo Recorrido, na ocasião das análises e da sustentação oral empreendidas nos autos da Prestação de Contas Anual (proc. TC 4.971/2023-8), registrando que a decisão (**Parecer Prévio TC 149/2024-7 - 2ª Câmara**) teria sido "proferida sem correspondência com o arcabouço probatório disponível, em violação ao princípio do livre convencimento motivado", haja vista a "ausência de defesa e de prova específica acerca de como as dificuldades gerais enfrentadas durante a gestão influenciaram diretamente a irregularidade apontada no item **3.2.1.12 do relatório técnico 00381/2023-2**".

Neste ponto, para melhor contextualização e entendimento, depreende-se, também, por transcrever os termos da análise técnica registrada na **subseção 9.1** da **ITC 3.894/2024-7** (proc. **TC 4.971/2023-8**), decorrente da realização de sustentação oral, os quais nesta instrução adotamos em seu inteiro teor, como se faz a seguir:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

"(...)

9.1 Quanto aos achados 3.2.1.12, 3.3.1.1 e 7 do RT 381/2023-2 analisados e mantidos como irregulares nas subseções 8.3, 8.4 e 8.8 da ITC 1.934/2024-4

(...)

Análise realizada pelo NCONTAS por meio da **Manifestação Técnica 3.257/2024-1.**

Assim discorre o NCONTAS:

"(...)

Em sua defesa, o Sr. Antonio da Rocha Almeida argumentou o seguinte, quanto ao item 8.3 da ITC 1934/2024-4.

> **Item 8.3. Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesas vedadas.**
>
> **Justificativa:**
>
> Conforme consta na ITC, foi apontado pela área técnica o montante de R$ 21.713.388,82 (vinte e um milhões setecentos e treze mil trezentos e oitenta e oito reais e oitenta e dois centavos). No entanto, deste montante, devemos considerar que R$ 16.562.405,47 (dezesseis milhões quinhentos e sessenta e dois mil quatrocentos e cinco reais e quarenta e sete centavos) referem-se ao pagamento de parcelamento de dívida fundada junto à União de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no relatório em anexo (DOC 02), com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.

O defendente argumenta que, do valor apurado de R$ 21.713.388,82 a ser devolvido às fontes de royalties, R$ 16.562.405,47 são relativas a pagamentos de dívida com a União, tendo previsão legal a utilização de royalties para pagamento dessa dívida. Além da existência de outros pagamentos que também estariam legalmente permitidos. **Enviou como documento probatório das alegações "listagem de empenhos" conforme Peça Complementar 25512/2024-6.**

Cabe relembrar que a Lei Federal 7990/89 estabelece em seu art. 8º que é vedada a utilização de recursos de royalties em *pagamentos de dívida* e no quadro permanente de pessoal. Já o parágrafo único, inciso I excetua os pagamentos de dívidas para com a União e suas entidades, e o inciso II excetua o pagamento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Compulsando-se a listagem de empenhos enviada pelo defendente é possível constatar a realização de pagamentos de parcelamentos de débitos de FGTS (R$ 126.133,97) e de débitos com o INSS (R$ 18.040.019,13) podendo ser classificadas como dívidas para com a União. Portanto, considera-se que a utilização da fonte 530 para pagamento do valor de R$ 18.166.153,10 está regular.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei veda a utilização de royalties para pagamento de despesa com o quadro *"permanente"* de pessoal e, constata-se que na mesma listagem de empenhos a realização de pagamentos de auxílio-alimentação a servidores que não compõem o quadro permanente de pessoal, ou seja, comissionados e contratados temporariamente. Desta forma, **entende-se que dos valores pagos relativos à auxílio-alimentação, R$ 1.040.876,26 foram pagos de forma regular.**

Conclui-se que, do montante incialmente apurado como pago de forma indevida, de R$ 21.870.137,43, R$ 19.207.029,36 foram pagos de forma

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

regular, restando o valor de R$ 2.663.108,07 a ser restituído às fontes originais, vejamos:

Tabela 01 – Totais a serem recompostos às fontes de recursos de royalties

Fonte	Valor **pago** apurado incialmente	Dedução [1]	Valor a restituir à fonte	Valor a restituir à fonte em VRTE
530	R$ 21.843.111,25	R$ 19.207.029,36	R$ 2.636.081,89	653.304,0619
540	R$ 27.026,18	R$ 0,00	R$ 27.026,18	6.697,9380

1 – Referente aos pagamentos permitidos por Lei

2 – Valor da VRTE em 2022 – R$ 4,0350

Diante do exposto, propõe-se que seja **mantida** a irregularidade apontada no item 8.3 da ITC 1934/2024-4, com proposta de encaminhamento de expedição de **determinação** no sentido que seja restituído, de forma imediata, às fontes de recursos de royalties os valores demonstrados na tabela 01.

(...)". (**g.n**.)

Da leitura dos termos da **ITC 3.894/2024-7** (proc. **TC 4.971/2023-8**) é possível depreender que a defesa apresentada buscou elucidar, por meio de uma listagem de empenhos (**Peça Complementar 25512/2024-6)**, a destinação dos recursos de *royalties*, sendo que a partir do montante identificado na exordial (R$ 21.870.137,43), restou constatado e comprovado na análise técnica realizada que R$ 19.207.029,36 (dezenove milhões, duzentos e sete mil, vinte nove reais e trinta e seis centavos) foram pagos de forma regular, restando o valor de R$ 2.663.108,07 (dois milhões, seiscentos e sessenta e três mil, cento e oito reais e sete centavos), consoante supramencionado, a ser restituído às fontes originais. De fato, relativamente ao valor supramencionado, os gestores citados não lograram êxito em desconstituir completamente a irregularidade apontada, motivo pelo qual, a Área Técnica desta Corte de Contas propôs a manutenção da irregularidade e o encaminhamento de expedição de determinação, no sentido de que o montante fosse "restituído, de forma imediata, às fontes de recursos de *royalties"*.

Feitas as considerações supracitadas, entende-se oportuno transcrever excerto do **Voto do Relator 6.898/2024-1**, integrante dos autos **TC 4.971/2023-8** (peça 264) e, também, condutor da decisão proferida pelo **Parecer Prévio 149/2024-7**; grifando as suas principais considerações, como se faz a seguir:

"(...)

No complexo cenário da gestão pública, é inevitável que gestores enfrentem obstáculos substanciais que desafiam a eficácia e a regularidade das ações administrativas. O reconhecimento dessas dificuldades, sem comprometer a responsabilidade e a transparência, é crucial para uma avaliação justa. Neste contexto, ao analisar as contas do Município de Itapemirim, surge a questão das irregularidades financeiras detectadas. Ainda assim, é necessário considerar os princípios estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que direcionam a avaliação objetiva e justa das circunstâncias enfrentadas. Apesar disso, reconhece-se que, em regra, nos processos de Prestação de Contas de Chefes do Executivo, não se investigam os elementos subjetivos da conduta realizada. Porém, no caso concreto, à luz das sucessivas modificações na gestão do executivo local, revela-se imprescindível recorrer aos comandos do art. 22 da LINDB.

O prefeito Antônio da Rocha Sales, através do memorial descritivo de sustentação oral (peças 233, 234, 243 e 245) e notas taquigráficas (peça 250), contextualizou sua gestão, informando que ao assumir o município após a eleição suplementar decorrente de ordem judicial, a partir de 01/08/2022,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

se deparou com uma situação orçamentária e financeira crítica e desafiadora, considerando que no primeiro semestre o município foi gerido por dois gestores diferentes, tornando a situação atípica e a gestão ainda mais complexa.

O gestor informou que encaminhou relatório técnico contábil e fiscal à Câmara Municipal, detalhando um quadro de extrema dificuldade, e que a partir dessa análise adotou medidas para reconduzir o município ao equilíbrio fiscal, orçamentário e financeiro.

Afirmou que do total orçado em 2022 das Unidades Gestoras, Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde, no montante de R$ 445.872.805,74, sendo que 86% foram empenhados até 31/06/2022, correspondendo a R$ 383.433.603,60, restando apenas R$ 62.439.202,14 para o restante do exercício. Tal situação resultou em um déficit orçamentário de R$ 131.334.047,37 no primeiro semestre de 2022, evidenciando a inviabilidade de assumir novas despesas e manter o funcionamento adequado da administração.

Dessa forma, o gestor, no segundo semestre deste exercício, direcionou todas as ações de governo priorizando o reequilíbrio orçamentário, fiscal e financeiro, conforme determina os princípios da administração pública e a Lei Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Outro fator relevante, foi a queda de arrecadação sofrida no segundo semestre de 2022 em comparação ao primeiro semestre de 2022, o que tornou o cenário ainda mais complexo e desafiador.

Diante deste cenário, o recorrente relatou que tomou ações imediatas para controlar o desequilíbrio orçamentário e financeiro do exercício de 2022. Adotando medidas rígidas para equilibrar as finanças, tais como, controle rigoroso da execução das despesas e gasto com pessoal em virtude da queda de arrecadação e decréscimo na receita corrente líquida ocorrida no segundo semestre de 2022. Como resultado, encerrou o exercício de 2022, cumprindo os limites constitucionais de aplicação de recursos na saúde e educação, além das metas fiscais estabelecidas pela LRF, conforme se pode constatar através dados homologados no Painel de Controle do TCEES.

Também informa que o pagamento único antecipado de dívida parcelada a longo prazo, em 60 meses, junto à União, referente a débitos previdenciários com recurso dos royalties, no montante de R$ 16.562.405,47 (dezesseis milhões quinhentos e sessenta e dois mil quatrocentos e cinco reais e quarenta e sete centavos), realizado no primeiro semestre de 2022, acarretou comprometimento orçamentário e financeiro. Logo, se tal fato não houvesse ocorrido, o município teria encerrado o exercício com superávit financeiro na fonte de recurso dos royalties de R$ 7.259.502,14, comprovando que o gestor não provocou o déficit apontado no exercício de 2022, mesmo tentando solucionar em um curto período.

Por fim, reafirmando seu comprometimento com o equilíbrio financeiro, continuou adotando medidas no decorrer do exercício de 2023 e encerrou o mesmo com superávit financeiro em todas as fontes de recurso, conforme se pode constatar nas peças complementares (237 e 238).

Assim, explanadas todas as considerações dos desafios superados no segundo semestre de 2022, o gestor, após recuperar o equilíbrio fiscal do Município de Itapemirim, conforme Processo TC 06191/2024-5 - PCA de 2023, o que perdura no decorrer do exercício de 2024, demonstrando a continuidade de uma gestão responsável, e demonstrando sua boa-fé, efetuou transferências bancárias no montante de R$ 14.402.075,18 a título de recomposição de recursos dos royalties com recursos ordinários, conforme Peça Complementar – DOC 06 (peça 239).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

Em que pese demonstrado que houve pagamento indevido no montante de R$ 2.663.108,07 na conta royalties, déficit financeiro no valor de R$ 9.302.903,33, inscrição de restos a pagar processados (R$ 46.668,50 e R$ 1.200,00), não processados (R$ 21.214,56, R$ 278.785,44, R$ 228.476,59 e R$ 16.825.603,65) e descumprimento de determinações para recomposição da conta royalties nos valores de R$ 30.117.381,15 e R$ 30.964.060,80, **divirjo do entendimento da área técnica e do ministério público de contas**. Pois, acredito que o corpo técnico ao manter as irregularidades como fatores que maculam as contas do gestor não levaram em consideração as dificuldades práticas enfrentadas por ele, que podem justificar tais descumprimentos. É essencial considerar os obstáculos e a realidade fática apresentados na defesa do gestor para uma avaliação justa e equilibrada.

Primeiramente, o gestor assumiu a administração do município de Itapemirim após eleição suplementar devido a cassação pelo TSE do prefeito Thiago Peçanha Soares, e do vice, Nilton Cesar Santos eleitos em 2020, por utilização indevida da máquina pública, conforme notícia publicada no portal do TSE[1], cujo trecho cito a seguir:

> **(...)**
>
> **Julgamento**
>
> A cassação do prefeito e do vice foi definida pelo TRE em fevereiro de 2021, mas ambos permaneciam no cargo por decisão liminar fundamentada na inconveniência de se alternar a chefia do Poder Executivo no curso da pandemia de covid-19.
>
> Segundo o Regional, houve abuso de poder tanto na modalidade excesso quanto na modalidade desvio, decorrente da utilização da administração pública para promoção de interesses pessoais. A decisão se baseou nas **contratações irregulares de servidores efetivados no período eleitoral, bem como pelo uso indevido de meio de comunicação social e de dinheiro público.**
>
> No voto, o ministro Carlos Horbach, relator do caso, afirmou que as "robustas provas" contidas no processo atestam que as condutas violaram a lisura, a isonomia e a normalidade do pleito de 2020, e confirmam a prática do abuso de poder político, "**uma vez que a máquina pública foi totalmente mobilizada para quebrar o equilíbrio da disputa eleitoral**". **(g.n)**
>
> (...)

O prefeito foi eleito em 2022, e iniciou seu mandato em 01/08/2022, recebendo um município com problemas de utilização indevida dos recursos públicos, e pós pandemia de covid-19.

Para confirmar a veracidade das informações apresentadas pelo senhor Antônio da Rocha Sales, busquei no Painel de Controle[2] sobre a gestão orçamentária do município, e constatei, conforme tabela a seguir, que do total arrecadado, R$ 494.643.037,70, 45,75% foi no segundo semestre, entretanto, do total empenhado, R$ 504.928.512,31, apenas 16,38% foram no segundo semestre de 2022. O gestor recebeu o município com um déficit de R$ 153.890.624,78, e no segundo semestre conseguiu um superávit orçamentário de R$ 143.605.150,17. Entretanto, o resultado do exercício foi um déficit financeiro de R$ 10.285.474,61, muito menor que o déficit recebido do primeiro semestre, demonstrado

[1] https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Marco/tse-autoriza-eleicao-suplementar-em-itapemirim-es

[2] https://paineldecontrole.tcees.tc.br/municipio/2022/itapemirim/gestaoOrcamentaria-despesa

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

seu esforço em equilibrar a situação orçamentária e financeira do município.

Exercício de 2022	Receitas Arrecadadas	Despesas Empenhadas	Resultado
Jan	32.710.026,38	150.726.854,19	
Fev	64.413.964,15	69.760.277,45	
Mar	42.836.883,29	94.314.320,90	
Abr	33.725.846,31	23.403.165,67	
Mai	59.008.373,63	61.530.188,22	
Jun	35.656.118,19	22.507.030,30	
Jul	38.828.578,76	19.710.520,37	
Ago	51.689.367,79	20.557.486,55	
Set	28.788.324,82	- 5.634.396,09	
Out	32.536.564,99	10.297.890,54	
Nov	39.312.089,09	24.886.219,05	
Dez	35.136.900,30	1.600.162,98	
Total	**494.643.037,70**	**504.928.512,31**	**- 10.285.474,61**
Primeiro Semestre	**268.351.211,95**	**422.241.836,73**	**- 153.890.624,78**
Segundo Semestre	**226.291.825,75**	**82.686.675,58**	**143.605.150,17**
Fonte: Tabela elaborada no gabinete, a partir do dados do Painel de Controle			

Outro dado importante é a receita de Royalties arrecadada em 2022, R$ 223.138.809,24, sendo 134.508.883,51 (60,28%) no primeiro semestre e R$ 88.629.925,73 (39,72%) no segundo semestre, conforme tabela a seguir. Além da arrecadação ter sido menor a partir de julho, os royalties representam 45,11% de toda a arrecadação do município.

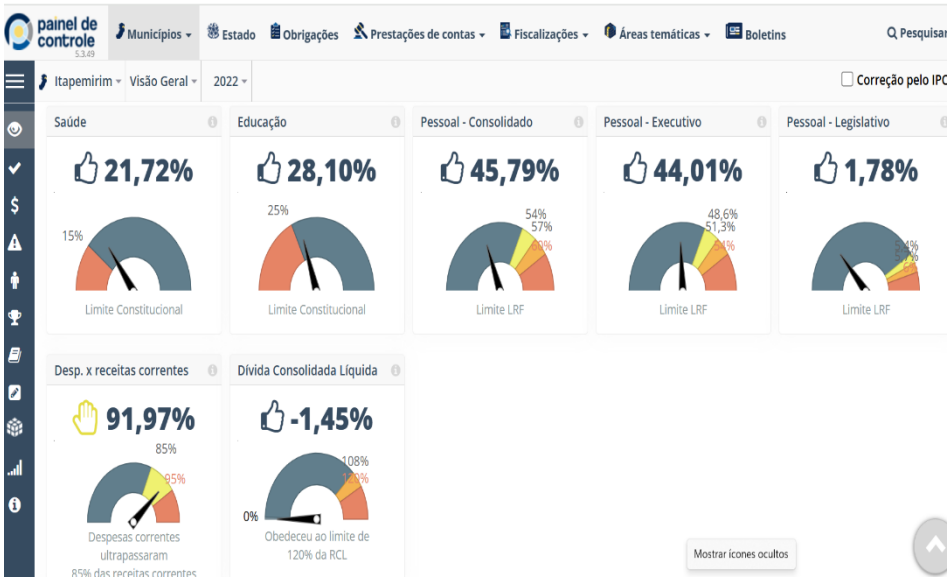
Exercício de 2022	Royalties	Percentual
Jan	14.113.652,18	
Fev	45.361.685,35	
Mar	15.609.551,69	
Abr	12.843.162,87	
Mai	34.891.975,10	
Jun	11.688.856,32	
Jul	12.922.960,04	
Ago	30.216.865,11	
Set	8.371.966,40	
Out	11.551.752,95	
Nov	17.404.106,45	
Dez	8.162.274,78	
Total	**223.138.809,24**	
Primeiro Semestre	**134.508.883,51**	**60,28**
Segundo Semestre	**88.629.925,73**	**39,72**
Total da Receita	**494.643.037,70**	**45,11**
Fonte: Tabela elaborada pelo gabinete, a partir dos dados do Painel de Controle		

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

Os dados acima confirmam a dependência do município com a arrecadação de royalties, e qualquer utilização sem planejamento, impacta na execução das políticas públicas e desequilibra o resultado financeiro. Conforme informações extraídas da Listagem de Empenhos (peça 235) e demonstrado na figura a seguir, o Sr. Thiago Peçanha Soares pagou em 31/03/2022, antecipadamente, R$ 15.887.032,68 de parcelamento com a União – INSS, ou seja, ele comprometeu a execução do exercício com despesas que deveriam ser pagas em exercícios futuros, e, conforme apresentado pelo senhor Antônio da Rocha Sales em sua defesa, caso o prefeito anterior não tivesse realizado esse pagamento antecipado, o resultado do exercício seria superavitário, visto que o déficit financeiro, R$ 10.285.474,61, foi menor que o pagamento da referida despesa.

31/03/2022	03 - Março	0000016	0000177/2022	EMPENHO PARA QUITAÇÃO INTEGRAL DE SALDO REMANESCENTE DE INSS PARCELADO, REFERENTE A DIVERGÊNCIAS DE GFIP X GPS DO EXERCÍCIO DE 2020 E 2021. PARCELAMENTO CELEBRADO COM A RFB - 3º PARCELAMENTO INSS - LEI Nº 10522/2021, CONFORME JUSTIFICAVAS E DOCUMENTAÇÕES EM ANEXO. (PROT.	3.673.479,06
31/03/2022	03 - Março	0000016	0005007/2021	EMPENHO PARA QUITAÇÃO INTEGRAL DE SALDO REMANESCENTE DE PARCELAMENTO REFERENTE A DIVERGÊNCIAS DE GFIP X GPS DO EXERCÍCIO DE 2020 E 2021. PARCELAMENTO CELEBRADO COM A PGFN - 1º PARCELAMENTO - 004975752, CONFORME JUSTIFICAVAS E DOCUMENTAÇÕES EM ANEXO. (PROT. BPMS	1.671.245,59
31/03/2022	03 - Março	0000016	0005008/2021	EMPENHO PARA QUITAÇÃO INTEGRAL DE SALDO REMANESCENTE DO PARCELAMENTO REFERENTE A DIVERGÊNCIAS DE GFIP X GPS DO EXERCÍCIO DE 2020 E 2021. PARCELAMENTO COM A PGFN - 2º PARCELAMENTO - 005122770, CONFORME JUSTIFICAVAS E DOCUMENTACÕES EM ANEXO. (PROT. BPMS 4.513/2022)	10.542.308,03

Ainda sobre o comprometimento do prefeito em sanear as contas do município e cumprir com todo o arcabouço constitucional e fiscal, **verifiquei no Painel de Controle Visão Geral, que o município cumpriu os limites, conforme figura apresentada a seguir:**



Confirmo, também, que o prefeito continuou com seu objetivo de manter o equilíbrio orçamentário, financeiro e cumprindo todos os limites legais e constitucionais nos exercícios de 2023 e 2024. Conforme apresentado no Painel de Controle e demonstrado seguir:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408



Após superar os desafios enfrentados no segundo semestre de 2022 e restabelecer o equilíbrio fiscal do Município de Itapemirim, conforme demonstrado no Painel de Controle, o gestor evidenciou a continuidade de uma administração responsável. Em 2024, reafirmando sua boa-fé e compromisso com a gestão fiscal, realizou transferências bancárias totalizando R$ 14.402.075,18 para a recomposição de recursos dos royalties, utilizando recursos ordinários. Esta ação está documentada na Peça Complementar – DOC 06 (peça 239), destacando o esforço em manter a responsabilidade financeira do município.

Nessas circunstâncias, destaco a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), regulamentada pelo Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, que foi objeto de alterações introduzidas pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, dentre elas a inclusão dos artigos 22, os quais reproduzo:

> **Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**
>
> **§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)**
>
> **§ 2º** Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

> **§ 3º** As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (g.n)

Felizmente, diante do grande debate doutrinário e jurisprudencial que se estabeleceu após a "reforma da LINDB", sobreveio a promulgação do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que teve a finalidade elucidar o conceito dos termos introduzidos pela inovação legislativa, além de conferir melhor interpretação prática dos artigos 20 a 30 da LINDB pelos operadores do direito.

Destaco, para os efeitos do presente caso, os seguintes artigos do decreto regulamentar:

> **Interpretação de normas sobre gestão pública**
>
> Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, **as dificuldades reais do agente público e** as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> [...]

Realizando a devida atividade hermenêutica e aplicando os comandos legais ao caso em tela, diante das irregularidades constatadas, como o pagamento indevido com recursos dos royalties de R$ 2.663.108,07, o déficit financeiro de R$ 9.302.903,33 e a inscrição de restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, é imperativo reconhecer a gravidade dos fatos. Todavia, conforme o artigo 22 da LINDB, é necessário avaliar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, assim como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prejudicar os direitos dos administrados.

É evidente que a gestão do Município de Itapemirim enfrentou adversidades significativas, especialmente no segundo semestre de 2022. Após essa fase desafiadora, o gestor demonstrou comprometimento em restabelecer o equilíbrio financeiro e fiscal, atuando de forma diligente. Em 2024, foram realizadas transferências bancárias no valor de R$ 14.402.075,18 para recomposição dos recursos dos royalties, utilizando recursos ordinários, o que evidencia sua boa-fé e compromisso com a gestão responsável.

Portanto, ao decidir sobre a regularidade da conduta e a validade dos atos administrativos, deve-se considerar as circunstâncias práticas que limitaram ou condicionaram a ação do gestor, conforme previsto no § 1º do artigo 22.

Com base nesses fundamentos, propõe-se que as irregularidades sejam reconhecidas, mas que não resultem na reprovação das contas do gestor, em virtude das medidas corretivas já adotadas e das ações de boa-fé demonstradas. Essa abordagem não apenas atende ao espírito da LINDB, mas também assegura que a administração pública seja conduzida de maneira justa e equitativa, respeitando os desafios enfrentados e os esforços envidados pelo gestor para solucionar as pendências.

Por essa razão, é fundamental que a análise das irregularidades mantidas pelo corpo técnico seja feita à luz da legislação supracitada e dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando, sobretudo, os obstáculos, as dificuldades e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do prefeito.

Na linha de raciocínio apontada, reconheço as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, agravadas pela situação antecedente de sua gestão, além das circunstâncias

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

atenuantes que devem ser ponderadas nesta decisão com o reconhecimento do esforço e boa-fé verificada, e, entendo razoável a manutenção das irregularidades no campo da ressalva sem o condão de macular as contas do gestor, Senhor Antônio da Rocha Sales.

Quanto à solicitação para a recomposição da conta royalties com recursos próprios, o prefeito sugeriu a elaboração de um termo de ajuste de contas estipulando um valor anual, a ser recomposto nos próximos anos, vinculado ao percentual de 5% sobre a receita própria líquida arrecadada, a fim de não comprometer a manutenção da administração e os índices da LRF.

Verifiquei, conforme tabela a seguir, que o município deverá recompor o montante de 39.879.767,6441 VRTEs, equivalente a R$ 179.586.569,65 atualizado até 31/12/2024, e que este montante representou 40% de toda a receita arrecadada em 2023. Entendo razoável a solicitação do gestor, pois a recomposição é obrigatória, mas não pode inviabilizar a administração. Principalmente considerando que os recursos próprios são de livre utilização pelo gestor para atender qualquer política pública, e as receitas provenientes dos royalties são vinculadas às determinações do artigo 8º da Lei da Lei Federal 7.990/1989.

DETERMINAÇÕES DE RECOMPOSIÇÃO DE ROYALTIES				
PROCESSO	**PARECER PRÉVIO**	**ANO**	**VALOR ORIGINAL**	**TOTAL DE VRTE**
04040/2018-1	00003/2020-1	2017	40.029.938,27	12.562.353,1367
08681/2019-2	00046/2021-6	2018	30.117.381,15	9.202.891,0041
03330/2020-6	00027/2022-1	2019	30.964.060,80	9.049.320,7470
02404/2021-2	00038/2023-8	2020	19.822.928,26	5.650.133,4682
06821/2022-2	00023/2024-1	2021	21.704.969,39	5.953.254,1731
04971/2023-8	ITC - 03894/2024-7	2022	2.663.108,07	660.001,9999
TOTAL			**145.302.385,94**	**43.077.954,5290**
04971/2023-8	Recomposição à conta royalties (peça 239)	2024	14.402.075,18	3.198.186,8849
Total a recompor em VRTE				**39.879.767,6441**
Atualizado até 31/12/2024 - VRTE 4,5032				**R$ 179.586.569,65**
Receita arrecadada em 2023 (Painel de Controle)				**R$ 448.077.691,50**
Percetual da recomposição sobre a receita arrecada				**40,08**
Fonte: Tabela elaborada pelo gabinete				

A devolução dos valores, ainda que impactante, é um passo necessário para garantir a regularidade fiscal e o cumprimento das obrigações legais do município. Tendo em vista a obrigatoriedade do cumprimento das determinações, e por ser os valores de grande vulto, entendo razoável a solicitação do gestor em recompor a conta royalties na proporção de 5% da Receita Corrente Líquida anual, visto que até outubro de 2024 esta estava em R$ 554.175.969,91[3] o que equivaleria a uma recomposição de R$ 27.708.798,50 ao ano.

Considerando o total a recompor de R$ 179.586.569,65, e a recomposição anual de R$ 27.708.798,50, equivaleria ao período aproximado de 6 anos e 6 meses. Cabe salientar que esses são os valores atualizados até 2024, pois a partir de 2025 teremos novo valor da VRTEs e o acompanhamento da execução da receita.

Com isso, a Administração Pública disporá de tempo para realizar o planejamento devido, incluindo as medidas necessárias nas leis

[3] https://paineldecontrole.tcees.tc.br/municipio/2024/itapemirim/gestaoFiscal-receitaCorrenteLiquida

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

> orçamentárias, cujas comprovações deverão vir nas Prestação de Contas Anuais do Prefeito, a partir do exercício de 2025.
>
> Essa abordagem permitirá que a municipalidade planeje adequadamente, incorporando as medidas nas leis orçamentárias futuras, com devida comprovação nas Prestações de Contas Anuais. Assim, respeita-se o imperativo de responsabilidade fiscal sem desconsiderar a necessidade operacional do município.
>
> Assim, **divirjo** do posicionamento do órgão de instrução desta Corte e do entendimento do Ministério Público Especial de Contas e entendo pela **manutenção das irregularidades no campo da ressalva sem o condão de macular as contas do gestor Antônio da Rocha Sales,** conforme fundamentação exarada nesse voto. (...)".

Da leitura dos termos do Voto transcrito, especialmente dos trechos grifados, é possível depreender que a gravidade da irregularidade em tela foi confirmada pelo Relator, sendo enfatizada naquele a infringência ao dispositivo legal respectivo. Contudo, o que se observou foi a consideração de que os efeitos da irregularidade, neste caso específico, deveriam ser ponderados em face aos "obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, assim como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prejudicar os direitos dos administrados", em observância, sobretudo, ao disposto no artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Identificou-se, ainda, que o Relator fundamentou o seu voto com informações concretas extraídas do Painel de Controle desta Corte de Contas e constatações de documento dos próprios autos (Peça 239), de forma a comprovar que o gestor evidenciou boa-fé e compromisso com a gestão fiscal, tendo realizado "transferências bancárias totalizando R$ 14.402.075,18 para a recomposição de recursos dos *royalties*, utilizando recursos ordinários. Esta ação está documentada na Peça Complementar – DOC 06 (peça 239), destacando o esforço em manter a responsabilidade financeira do município".

Diante de todo o exposto, em que pese a modulação de efeitos fundamentada pelo art. 22, § 1º da LINDB, como razão de decidir; registra-se que o apontamento não deixou de ser configurado no Parecer Prévio como infração à norma legal, diante de todo o conjunto de verificações levadas a termo pela área técnica desta Corte de Contas. Ressalta-se, por oportuno, que foram considerados na fundamentação do voto vencedor os documentos probatórios presentes nos próprios autos, associados às informações do exercício sob análise e dos exercícios de 2023 e 2024, extraídas do Painel de Controle desta Corte de Contas; fatos que conduzem ao entendimento, sob o ponto de vista técnico-jurídico, de admissibilidade da manutenção do achado em tela no "campo da ressalva", especificamente quanto ao gestor **Antônio da Rocha Sales**, consideradas as situações atenuantes relativas ao seu período de gestão (01/08/2022 a 31/12/2022), elencadas e tratadas no **Voto do Relator 6.898/2024-1**.

Face ao apresentado, conclui-se, salvo melhor entendimento, que não houve qualquer fato ou argumento que pudesse modificar a conclusão expressa no **Parecer Prévio 149/2024-7 - 2ª Câmara**, motivo pelo qual, **pelas razões expostas na análise empreendida, opina-se pela manutenção incólume da peça decisória ora recorrida.**

Cabe ressaltar, por fim, a necessidade de cumprimento da determinação de recomposição dos recursos, consoante disposições do item 1.5 do Parecer Prévio Parecer Prévio TC 149/2024-7 - 2ª Câmara, a seguir transcrito:

> **"1.5 DETERMINAR** ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES:
>
> - Que proceda a partir do exercício de 2025, o restante da recomposição da conta específica dos royalties, com fonte de recursos próprios, no montante de R$ 179.586.569,65 (39.879.767,6441 VRTE's), conforme fundamente *(sic)* na subseção II.7.4 deste voto".

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

3.2- INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA (SUBSEÇÕES 3.4.9 DO RT 381/2023-2; 8.6 E 8.7 DA ITC 1934/2024-4 E 9.2 DA ITC 3.894/2024-7).

O Recorrente se manifesta em suas razões, invocando os seguintes argumentos:

"(...)

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que, conforme a decisão transcrita no item "III" desta peça recursal, as contas do executivo municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade do senhor Antônio da Rocha Sales, foram aprovadas, com ressalvas, **quanto à irregularidade apontada no item 3.4.9 do Relatório Técnico 00381/2023-2**, de igual modo, com fulcro nas dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas.

À luz da Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7 (evento 256), constatou-se, após uma análise acurada do período **a partir da assunção do cargo de Prefeito**, que nas fontes de recursos vinculadas "215", "430" e "530", bem como na fonte de recursos não vinculada "001", **o gestor assumiu compromissos financeiros que ultrapassam o total arrecadado nos últimos seis meses do exercício de 2022**.

Ademais, evidenciou-se que, em virtude da insuficiência de disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculadas "215", "430", "111", "112", "211" e "530", os pagamentos foram realizados com recursos arrecadados no exercício de 2023, **o que resultou no comprometimento do orçamento municipal do exercício subsequente (2023).** Dada a gravidade da irregularidade identificada, a Unidade Técnica opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas sob a responsabilidade do Sr. Antônio da Rocha Sales.

Portanto, restou configurada a inobservância do disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que versa sobre o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (DCRP), conforme preceitua a 12ª edição do Manual de Demonstração Fiscal (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
>
> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, **inclusive** por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar**.
>
> MDF:
>
> Ressalta-se que o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, §1º, inciso IV, alínea "c" da LRF, está relacionado ao disposto no art. 1º, §1º da mesma lei, que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada, a transparência, o cumprimento das metas e a obediência aos limites, e também ao disposto no art. 9º, também da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

> Observa-se então, **como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa**. Assim, o **controle** da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer **simultaneamente à execução financeira** da despesa em todos os exercícios. (g.n.).

Importante ressaltar que **a defesa não apresentou qualquer documentação capaz de desconstituir a irregularidade pontada.**

Ademais, verifica-se na Defesa/Justificativa 00183/2024-4 (evento 206) que esta não se organizou em dois itens distintos: restos a pagar **processados** e **não processados**. Além disso, conforme se depreende das defesas apresentadas, remete à fundamentação às alegações constantes do item 3.3.1.1, que trata do déficit financeiro. Veja-se:

> "3.4.9 – Inscrição de restos a pagar **processados** sem suficiente disponibilidade de caixa;
>
> [...]
>
> Justificativa: As razões e justificativas para este item foram minuciosamente elaboradas e estão devidamente registradas no **item 3.3.1.1** do documento em análise. Solicitamos que a área técnica desta respeitada Corte de Contas leve em consideração as informações apresentadas nesse contexto e proceda ao afastamento da suposta irregularidade pelos requerentes. Caso haja necessidade de documentos complementares para esclarecer ou sanar quaisquer dúvidas que possam surgir, colocamo-nos à disposição para fornecê-los. Estamos comprometidos em colaborar com esta respeitada Corte de Contas e fornecer todas as informações necessárias para uma análise completa e precisa do assunto em questão.

Conforme aduzido pela Unidade Técnica (evento 256), a defesa foi apresentada de forma "***GENERALIZADA, não apontando PONTUALMENTE e DETALHADAMENTE elementos comprobatórios que pudessem justificar, eventualmente, o desequilíbrio financeiro ao final de 2022***".

Ademais, também se constatou que "*Ao se verificar o "Demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar"* ***DO EXERCÍCIO DE 2021*** *(RT 138/2023-1 – Processo TC 6821/2022-2),* ***constata-se que do ponto de vista fiscal, o Poder Executivo POSSUÍA LIQUIDEZ PARA ARCAR COM SEUS COMPROMISSOS FINANCEIROS, tendo havido o desequilíbrio financeiro no exercício de 2022***".

Diante deste cenário, e **conforme já abordado e fundamentado no item III.1 da presente peça recursal**, é imprescindível ressaltar que a aprovação das contas com ressalva não pode ser validada com base em alegações **genéricas e desprovidas de comprovação robusta**.

A defesa generalista, como concluiu a Unidade Técnica, e a ausência de provas específicas que demonstrem as dificuldades enfrentadas e a relação direta entre elas e a irregularidade apontada no item 3.4.9 do Relatório Técnico 00381/2023-2 **evidenciam que a decisão foi tomada sem arcabouço probatório suficiente, infringindo o princípio do livre convencimento motivado**.

Aceitar que dificuldades **gerais** enfrentadas durante a gestão possam justificar atos ilícitos, **sem uma demonstração clara da conexão entre elas**, compromete os princípios de legalidade e responsabilidade na administração pública. Assim, é essencial que a avaliação das irregularidades seja realizada com **objetividade e rigor**. No caso em análise, tal evidência não foi

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

apresentada, o que, aliado à gravidade da infração, justifica a rejeição das contas, conforme estipulado pelo art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Ademais, é imprescindível salientar a **evidência inequívoca de que a irregularidade em questão ocorreu durante a administração do Sr. Antônio da Rocha Sales**. Nesse contexto, **a omissão do gestor em cumprir com o ônus probatório que lhe competia** – isto é, de demonstrar a inexistência da irregularidade e/ou que seguiu as normas – evidencia de forma cristalina a sua **ausência de boa-fé**.

Isso se justifica, pois, **segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para que se possa alegar boa-fé, é necessária a DEMONSTRAÇÃO DE QUE SEGUIU as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito**, o que não se verifica no presente caso, em razão da clara violação ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao Manual de Demonstração Fiscal (MDF). Ademais, a boa-fé **não pode ser presumida ou aceita a partir de meras alegações**, devendo ser **demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos**, o que também não ocorreu neste caso. Veja-se o teor da jurisprudência neste sentido:

> **É considerado de boa-fé o responsável que**, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, **seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito.** (ACÓRDÃO 13732/2019-PRIMEIRA CÂMARA).
>
> **A boa-fé não pode ser deduzida pela simples apresentação de alegações de defesa** (Acórdão 3882/2014-Segunda Câmara) **deve ser aferida objetivamente**, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, **mediante prova nos autos** (ACÓRDÃO 1894/2018-SEGUNDA CÂMARA)

Diante do exposto, **a inegável que a falta de boa-fé objetiva, já é suficiente para ensejar a responsabilização, conforme consolidado pela jurisprudência**:

> No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. **A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja NECESSÁRIA a comprovação de má-fé (dolo), MAS APENAS DA AUSÊNCIA DE BOA-FÉ OBJETIVA, PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE**. (Acórdão 7936/2018-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Princípio da boa-fé | SUBTEMA: Avaliação Outros indexadores: Dolo, Objetividade, Conduta, Má-fé Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 234 de 17/09/2018)
>
> No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito**. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja NECESSÁRIA a comprovação de má-fé (dolo), MAS APENAS DA AUSÊNCIA DE BOA-FÉ OBJETIVA, PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE**. (Acórdão
>
> 13732/2019-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Princípio da boa-fé | SUBTEMA: Avaliação Outros indexadores: Dolo, Objetividade, Conduta, Má-fé Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 290 de 02/12/2019)

Ademais, recentemente, este tribunal de Contas, nos autos **TC-05080/2023-4 - Prestação de Contas Anual de Prefeito**, adotou o mesmo entendimento e que emitiu PARECER PRÉVIO pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, com

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

fulcro na Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. Veja-se:

> [FINANÇAS PÚBLICAS. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. INSUFICIÊNCIA. FONTE DE RECURSOS. IRREGULARIDADE GRAVE. REJEIÇÃO DAS CONTAS]
>
> PARECER PRÉVIO 00095/2024-4
>
> **[...]**
>
> 1. PARECER PRÉVIO TC- 95/2024 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, em:
>
> 1.1 Emitir PARECER PRÉVIO pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2022, prestadas pelo prefeito municipal de Guarapari, Sr. Edson Figueiredo Magalhães, nos seguintes moldes:
>
> **Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Prefeito Municipal de Guarapari**
>
> 1. Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos
> A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada (opinião adversa) sobre a execução dos orçamentos do Município consta na seção I.3, especialmente na subseção I.3.9 da Instrução Técnica Conclusiva.
> Não conformidades identificadas nos autos, **subseções 8.1, 8.3, 8.4, 8.5 e 8.6** da ITC, que representam "grave infração à norma constitucional e legal", com potencial para macular as contas de governo:
> [...] **8.4 e 8.5 Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (*subseção I.12.4 do voto do Relator; subseção 3.4.9 do RT 260/2023-8*).
> Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.
>
> (TCE-ES. Controle Externo > Contas > Prestação de Contas > Prefeito. Parecer Prévio 00095/2024-4. Processo 05080/2023-4. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 08/08/2024, Data da Publicação no DO-TCES: 19/08/2024).

Além do exposto, salienta-se que a inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, com explícita violação à Lei de Responsabilidade Fiscal evidencia, de forma hialina, **o erro grosseiro do agente responsável**, visto que agiu com grave inobservância do dever de cuidado ao deixar de cumprir os expressos limites da lei, conforme se evidencia dos seguintes julgados do egrégio Tribunal de Contas da União:

> Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado. (TCU, Acórdão 11674/2023 – Primeira Câmara, Rel. Jhonatan de Jesus)
>
> Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na LINDB, que buscaram instituir novo paradigma de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

> avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização. (TCU, Acórdão 63/2023 – Primeira Câmara, Rel. Benjamin Zymler)

Outrossim, ressalta-se que tal conduta configura em tese crime contra as finanças públicas, conforme estabelecido no artigo 359-F do Decreto-Lei n. 2.848/1940, com suas alterações. Ademais, consoante jurisprudência do Superior Tribunal Eleitoral: "*o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. [...]"* (Ac. de 24.6.2014 no AgR-REspe nº 16522, rel. Min. Gilmar Mendes).

Diante do exposto, a irregularidade constatada revela grave infração às normas legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Tal prática pode resultar na falta de liquidez necessária para honrar compromissos financeiros, gerando um risco significativo de manipulação dos resultados em relação ao déficit e ao superávit. Além disso, compromete a correta utilização das fontes de recursos, tanto vinculadas quanto não vinculadas, caracterizando irresponsabilidade na gestão fiscal, que impacta diretamente o equilíbrio das contas públicas.

Assim sendo, a mitigação dos efeitos da infração em questão — desprovida de respaldo nas disposições legais, constitucionais e jurisprudenciais — configura um erro grave de interpretação.

Registra-se, por fim, que a norma estatuída no artigo 80, inciso II, da LC n. 621/2012 e no art. 22 da LINDB, não devem ser interpretadas/aplicadas como um salvo conduto para o cometimento desenfreado de qualquer irregularidade sob a alcunha de impropriedade de natureza formal, cabendo destacar que, nos autos, resta revelada e confirmada expressamente a inobservância do dever de cuidado de Antônio da Rocha Sales, responsável pelas contas, é dizer, autoridade competente para a prática de atos de governo e gestão, ao proceder a inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa, o que evidencia o mais completo desmazelo com a legislação e com os escassos recursos públicos, caracterizando, portanto, erro grosseiro.

Em suma, inquestionável o reconhecimento da gravidade da infração, o que enseja, indubitavelmente, na emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012. (...)".

DA ANÁLISE:

O Recorrente inicia as suas alegações com uma síntese de constatações obtidas a partir da exordial e da **subseção 9.2** da **ITC 3.894/2024-7** , referentes à inscrição em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa no exercício sob análise, enfatizando que "a partir da assunção do cargo de Prefeito, que nas fontes de recursos vinculadas "215", "430" e "530", bem como na fonte de recursos não vinculada "001", o gestor assumiu compromissos financeiros que ultrapassam o total arrecadado nos últimos seis meses do exercício de 2022".

Em prosseguimento de sua argumentação, o Recorrente aduz que "em virtude da insuficiência de disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculadas "215", "430", "111", "112", "211" e "530", os pagamentos foram realizados com recursos arrecadados no exercício de 2023, **o que resultou no comprometimento do orçamento municipal do exercício subsequente (2023)**", motivo pelo qual, segundo alegado, a Área Técnica desta Corte de Contas teria opinado pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas sob a responsabilidade do senhor **Antônio da Rocha Sales**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

Na mesma esteira, o Recorrente alegou que a defesa não teria apresentado qualquer documentação capaz de desconstituir a irregularidade apontada e expressou, do mesmo modo observado na subseção anterior desta Instrução Técnica de Recurso, sua irresignação com a prevalência do entendimento de que a irregularidade (Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa), identificada na **subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2** e mantida nas **subseções 8.6 e 8.7** da **ITC 1.934/2024-4** e **9.2** da **ITC 3.894/2024-7** (proc. **TC 4.971/2023-8**); apesar de reconhecida como prática ilegal no parecer prévio guerreado, teria sido remetida ao campo da ressalva, com fundamentação, sobretudo, na consideração das "dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, nos termos do art. 22, *caput*, da LINDB".

Por fim, o Recorrente salientou a "evidência inequívoca de que a irregularidade em questão ocorreu durante a administração do Sr. Antônio da Rocha Sales" e que o cumprimento do ônus probatório que lhe competia, o que em seu entendimento, "evidencia de forma cristalina a sua ausência de boa-fé".

Neste ponto, para melhor contextualização e entendimento, depreende-se, também, por transcrever os termos da análise técnica registrada na **subseção 9.2** da **ITC 3.894/2024-7** (proc. **TC 4.971/2023-8**), decorrente da realização de sustentação oral, os quais nesta instrução adotamos em seu inteiro teor, como se faz a seguir:

> "(...)
>
> **9.2 Quanto ao achado 3.4.9 do RT 381/2023-2 analisado e mantido como irregular nas subseções 8.6 e 8.7 da ITC 1.934/2024-4**
>
> **8.6 Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa** *(subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2);*
>
> Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.
>
> **Responsável**: ANTONIO DA ROCHA SALES
>
> **8.7 Inscrição em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** *(subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2);*
>
> Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.
>
> **Responsável**: ANTONIO DA ROCHA SALES

Análise realizada pelo NGF por meio da **Manifestação Técnica 3.480/2024-4.**

Assim discorre o NGF:

> "(...)
>
> Inicialmente, cumpre registrar que a Resposta de Comunicação 1.308/2024-1 possui as mesmas argumentações da Defesa/ Justificativa 1.089/2024-1.
>
> Na Defesa/ Justificativa 1.089/2024-1 (documento 234), o responsável apresentou os seguintes argumentos:
>
> **Item 8.6 e 8.7 - Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa.**
>
> **Justificativa:**
>
> Conforme mencionado no item 8.4, a justificativa está evidenciada pelos impactos diretos na apuração do déficit financeiro e na disponibilidade de caixa.
>
> Destacamos que as dívidas herdadas da gestão anterior, juntamente com o valor arrecadado no segundo semestre de 2022, prejudicaram a disponibilidade de caixa para cobrir os restos a pagar processados e não processados, especialmente as despesas custeadas com recursos provenientes dos royalties do petróleo, fonte esta que apresentou indisponibilidade financeira conforme apontado pela área técnica.
>
> No entanto, ao longo do exercício de 2023, o gestor continuou adotando medidas de controle visando o equilíbrio orçamentário e financeiro, bem como o atingimento das

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

metas fiscais e dos limites constitucionais. Dessa forma, o exercício foi encerrado com superávit financeiro, sem inscrição de restos a pagar processados ou não, sem disponibilidade de caixa.

As Notas Taquigráficas 63/2024-4 apresentam o seguinte teor:

TRANSCRIÇÃO DO ARQUIVO DE VÍDEO 00021/2024-1 (transcrição realizada dia 27/08/2024)

O SR. MARCOS JOSÉ TOLEDO – Boa tarde! Excelentíssimo senhor presidente, conselheiro Domingos Taufner; excelentíssimo senhor conselheiro relator, Rodrigo Chamoun; demais conselheiros dessa Corte; senhoras e senhores presentes. Meu nome é Marcos José de Toledo, atuando como secretário municipal de finanças e representando o Prefeito Municipal de Itapemirim, o sr. Antonio da Rocha Sales. Estou aqui hoje para esclarecer, com total transparência, as considerações relativas ao Processo TC nº 04971/2023, referente à Prestação de Contas Anual do Prefeito do Exercício 2022. Agradecemos profundamente esta oportunidade de colaborar com os senhores, oferecendo todo o esclarecimento e documentos necessários para subsidiar as questões levantadas pela área técnica, através dessa sustentação oral e memorial descritivo. Gostaria de destacar que o atual prefeito assumiu o cargo em julho de 2022, enfrentando uma situação extremamente complexa e atípica. Considerando que, no primeiro semestre de 2022, o município foi gerido por dois gestores, o que exigia ações urgentes para restaurar o equilíbrio financeiro do município. A execução da despesa alcançou 86% do orçamento previsto para o exercício 2022, com saldo remanescente de apenas 14%, o que agravou, ainda mais, a situação orçamentária e financeira. Além disso, a despesa expressiva no primeiro semestre de 2022 incluiu valores empenhados e pagos, referente a despesas dos exercícios anteriores, como parcelamento de dívidas contratuais, entre outros. Outro fator crítico foi a queda na arrecadação no segundo semestre de 2022, em comparação ao primeiro semestre de 2022, intensificando o desafio orçamentário e financeiro enfrentados. É fundamental que os senhores saibam que essa gestão está comprometida com a transparência e a boa governança. Diante desse cenário, nobres conselheiros, adotamos medidas rigorosas de contingenciamento, conforme previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. As ações adotadas foram pautadas pela boa-fé e pelo compromisso com os princípios da administração pública. Esse mesmo compromisso pode ser comprovado através dos anexos do balanço, referente ao exercício de 2023 e do primeiro quadrimestre de 2024, respeitando os requisitos do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Objetivamos, aqui, demonstrar o nosso compromisso com veracidade e a responsabilidade dos dados e argumentos apresentados. Nesta oportunidade, eu passo a fala ao assessor contábil, que apresentará os esclarecimentos necessários, de forma detalhada, dos itens citados na ITC. Sem mais para o momento, elevamos os votos de estima e consideração. E o meu muito obrigado! **(final)**

O SR. LUIZ FERNANDO TANAKA – Boa tarde, senhor conselheiro Rodrigo Chamoun e demais conselheiros presentes! Meu nome é Luiz Fernando Tanaka. Irei dar sequência a esta sustentação oral, conforme já iniciada pelo secretário municipal de finanças, Marcos Toledo. Irei abordar diretamente os itens que restaram na ITC na mesma sequência que consta no mesmo. Vamos ao primeiro item! 8.3 - "Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesas vedadas". Conforme consta na ITC, apontado pela área técnica, com o montante de R$ 21.700.000,00, referente à utilização indevida de recursos dos royalties do petróleo. No entanto, senhores conselheiros, devemos considerar que desse montante, R$ 16.500.000,00 aproximadamente, referem-se ao pagamento de parcelamento de dívida fundada, junto à União, de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no relatório em anexo, com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios. Item 8.4 - "Déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas". Considerando a queda de arrecadação, com o consequente decréscimo da Receita Corrente Líquida e o controle de gasto com pessoal, apesar de todos os esforços empreendidos e ações executadas, conforme citado anteriormente, fica clara a inviabilidade e o impedimento do gestor em sanar todos os ajustes fiscais necessários em tão curto período de tempo. Em sequência, em face ao déficit orçamentário e financeiro, encontrados especificamente na fonte de recursos dos royalties de petróleo, conforme citado, evidenciamos o seguinte. A fonte de recurso é um instrumento de gestão da receita e da despesa, ao mesmo tempo, pois visa assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) governamentais, conforme previsão legal. Portanto, ao assumir a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

execução financeira e orçamentária do município, o gestor se deparou com um déficit, apresentado no balanço patrimonial, especificamente na fonte dos royalties do petróleo, correspondente a aproximadamente R$ 60.000.000,00. Em breve análise na apuração dos valores arrecadados, de julho a dezembro, especificamente nos royalties, apresentou-se o valor de R$ 88.600.000,00. Em simples cálculo aritmético, fica comprovado que o déficit encontrado correspondeu a 66% do valor total arrecadado, previsto até o término do exercício financeiro em questão. Na sequência, restou um saldo de aproximadamente R$ 30.000.000,00 para o custeio de todas as ações de serviços públicos, tais como saúde, educação, serviços básicos essenciais ofertados à população, manutenção da máquina pública, dentre outros; comprovando, dessa forma, o comprometimento dos recursos previstos a serem arrecadados no período. Considerando, dessa forma, o total de déficit financeiro apresentado em todas as fontes, conforme consta na ITC, que representa R$ 9.800.000,00 aproximadamente, confrontado com o déficit total, encontrado no primeiro semestre de 2022, de R$ 81.700.000,00, o gestor encerrou o exercício de 2022 amortizando o valor de R$71.900.000,00, praticamente R$ 72.000.000,00, o que representa 88% do total do déficit encontrado. Por fim, identificamos um pagamento único antecipado de dívida parcelada a longo prazo, em 60 meses, junto à União, referente a débitos previdenciários, custeados com recursos dos royalties, no montante de R$ 16.562.000,00, realizado no primeiro semestre de 2022, o que acarretou o comprometimento orçamentário e financeiro do município. Logo, a conclusão é que se não tivesse ocorrido esse fato, o gestor teria encerrado o exercício com superávit financeiro na fonte de recursos dos royalties de aproximadamente R$ 7.300.000,00; comprovando que o gestor não provocou o déficit apontado no exercício de 2022, mesmo tentando solucionar em um curto período de tempo. O gestor, comprometido com a recondução e equilíbrio financeiro do município, continuou adotando medidas, no decorrer do exercício de 2023, e encerrou o mesmo com superávit financeiro em todas as fontes de recurso, conforme pode se constatar nos documentos em anexo. Itens 8.6 e 8.7 - “Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiência de caixa”. Conforme mencionamos no item 8.4, a justificativa está evidenciada pelos impactos diretos na apuração do déficit financeiro e na disponibilidade de caixa. Destacamos que as dívidas herdadas da gestão anterior, juntamente com o valor arrecadado no segundo semestre de 2022, prejudicaram a disponibilidade de caixa para cobrir os restos a pagar processados e não processados, especialmente as despesas custeadas com recursos provenientes dos royalties do petróleo; fonte esta, que apresentou indisponibilidade financeira, conforme apontado pela área técnica. No entanto, ao longo do exercício de 2023, o gestor continuou adotando medidas de controle, visando o equilíbrio orçamentário e financeiro, bem como o atingimento das metas fiscais e dos limites constitucionais. Dessa forma, o exercício foi encerrado com superávit financeiro, e sem inscrição de restos a pagar processados ou não, sem disponibilidade de caixa. Item 8.8 -“Descumprimento das determinações contidas nos pareceres prévios”. O não cumprimento das determinações citadas neste item, pelo gestor, tornou-se impossível diante de todos os fatos, justificativas e documentos apresentados até então. Foi possível ao gestor, no segundo semestre, adotar medidas de impacto imediato e a curto prazo, consoante ao cenário encontrado, já explanado anteriormente. Ressaltamos que as determinações desse item são cumulativas de vários exercícios anteriores, resultantes de decisões emanadas após a análise das respectivas prestações de contas anuais. Vale destacar que se trata de um valor de grande vulto, correspondente a R$ 191.000.000,00 aproximadamente. Nesse sentido, o valor a ser recomposto comprometeria a execução de despesas, como folha de pagamento, repasse do duodécimo ao legislativo e cumprimento dos limites constitucionais no que se refere à saúde e educação. Isso levaria o gestor a descumprir os limites constitucionais e as metas fiscais previstas na LRF, ocasionando um colapso financeiro no município, e reduzindo drasticamente a capacidade de pagamento das despesas oriundas de recursos próprios. Nesse contexto, o comprometimento não afetaria apenas a gestão atual, mas também gestões futuras. Para exemplificar o explanado, apresentamos um quadro, demonstrando valores arrecadados de 2022, 2023 e o previsto para 2024, na fonte de recursos próprios, comparando com o valor a ser recomposto. Valor de R$ 113.672.000,00 de recurso próprio, arrecadado em 2022, confrontado com o montante a ser devolvido, representa 168% do valor. Sobre o exercício de 2024, sobre a receita prevista de recurso próprio, o montante a ser recomposto dos royalties representa 119%. Contudo, explanadas todas as considerações dos desafios superados no segundo semestre, objetivando continuar implementando as boas práticas pautadas nos princípios que regem a administração pública, o gestor, após recuperar o equilíbrio fiscal do Município de Itapemirim - conforme demonstrado e comprovado na prestação de contas anual de 2023, o que perdura

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

também essa situação até 2024, ano corrente, a continuidade de uma gestão responsável e de sua boa-fé - efetuou transferências bancárias no montante de R$ 14.402.000,00 a título de recomposição de recursos dos royalties, conforme documentos encaminhados em anexo a este memorial. Solicitamos, para os devidos fins, que, caso as justificativas apresentadas relacionadas ao item 8.3 não sejam suficientes para sanar o mesmo, que o montante devolvido seja considerado para recomposição deste. Da modulação dos efeitos da decisão. Solicitamos, senhores conselheiros, a modulação dos efeitos quanto à devolução dos recursos provenientes dos royalties, utilizados indevidamente por gestões anteriores. A atual administração não pode ser penalizada por atos de administrações passadas. A devolução integral dos valores impactaria severamente a prestação de serviços essenciais à população, bem como acarretaria um colapso financeiro no município. A aplicação retroativa de penalidades contraria os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica. Penalizar a atual gestão pelos atos de gestões anteriores, seria desproporcional e prejudicaria a capacidade de pagamento do município. Trouxemos aqui no memorial os precedentes legais da modulação dos efeitos: precedente do Supremo Tribunal Federal, precedente do Tribunal de Contas da União e precedente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, conforme detalhado no memorial discutido. Considerações finais. Destacamos que mesmo diante dos desafios, a atual administração conseguiu equilibrar as contas públicas, manter os gastos de pessoal abaixo do limite prudencial estabelecido pela LRF, aplicou os limites mínimos constitucionais em saúde e educação, e encerrou o exercício de 2023 com superávit financeiro e orçamentário, conforme documentos em anexo. Solicitamos, respeitosamente, que esse Tribunal acolha o pedido de modulação dos efeitos da decisão quanto à devolução dos royalties, exonerando a atual administração dessa obrigação e direcionando a responsabilidade exclusivamente aos gestores responsáveis pelos atos praticados. Caso esta Corte de Contas não entenda cabível a modulação dos efeitos solicitados, sugerimos a elaboração de um termo de ajuste de contas, estipulando um valor anual, a ser recomposto nos próximos anos, vinculado ao percentual sobre a receita própria, conforme proposta encaminhada em anexo. Diante de todo o exposto, e considerando todos os argumentos e justificativa apresentados, bem como documentos comprobatórios, solicitamos que esta respeitada Corte de Contas aprove as contas do requerente, do exercício de 2022. E que, se julgar pertinente, devolva este processo à área técnica para que seja feita uma nova análise diante dos fatos e provas, apresentadas aqui nesta sustentação oral, memorial descritivo e anexos. Muito obrigado! **(final)**

3. ANÁLISE DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS NA DEFESA ORAL

Considerando que o gestor assumiu o cargo de Prefeito Municipal em 1/7/2022, com base nos dados das prestações de contas mensais homologados pelo responsável no sistema CidadES, realizamos uma comparação entre o montante arrecadado e o montante compromissado nas fontes de recursos com inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa (“215”, “430”, “111”, “112”, “211” e “530” e na fonte de recursos não vinculados “001” no período de 1/7/2022 a 31/12/2022, conforme apresentado adiante:

Fonte de Recurso	Montante Arrecadado (A)	Montante Compromissado (B)	Diferença (A – B)
001	70.499.848,44	80.139.986,67	-9.640.138,23
215	33.196,37	37.808,50	-4.612,13
430	923.801,15	1.057.783,46	-133.982,31
111	4.705.397,54	4.258.739,66	446.657,38
112	18.863.612,18	17.666.539,24	1.197.072,94
211	14.280.495,24	13.694.933,62	585.561,62
530	89.030.347,66	97.643.780,05	-8.613.432,39

Assim, é possível observarmos que o responsável de fato adotou medidas de controle orçamentário e financeiro nas fontes de recursos vinculados “111”, “112” e “211”; porém, nas fontes de recursos vinculados “215”, “430” e “530” e na fonte de recursos não vinculados

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

“001”, o gestor assumiu compromissos num montante superior ao valor total arrecadado nos últimos seis meses do exercício de 2022. (g.n.)

Cumpre registrar que a fonte de recursos não vinculados pode eventualmente cobrir a insuficiência de caixa nas fontes de recursos vinculados, mas o contrário não é permitido pelo art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, que prevê que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Ou seja, considerando que a insuficiência de caixa total apurada na fonte “530” atingiu o valor de R$ 12.805.914,96 (documento 84), a responsabilidade do gestor pela inscrição de Restos a Pagas não processados sem suficiente disponibilidade de caixa nesta fonte de recursos é da ordem de 67,26%. (g.n.)

Com relação ao pagamento no exercício de 2023 dos Restos a Pagar processados (liquidados, mas não pagos) inscritos no encerramento do exercício de 2022, convém conceituar o termo na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e na 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), aprovado pela Portaria STN 924, de 8 de julho de 2021, e válido a partir do exercício financeiro de 2022.

De acordo com o art. 63 da Lei 4.320/1964, a liquidação de uma despesa apesenta os seguintes procedimentos:

> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
> § 1° Essa verificação tem por fim apurar:
> I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
> II - a importância exata a pagar;
> III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
> § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
> I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;
> II - a nota de empenho;
> III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Enquanto o art. 36, *caput*, da Lei 4.320/1964 conceitua o termo “Restos a Pagar”:

> Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

A 12ª edição do MDF da STN assim definiu os conceitos de “Despesa Liquidada” e de “Restos a Pagar”, distinguindo os processados e os não processados (p. 35-36):

> **DESPESA LIQUIDADA**
>
> É o segundo estágio da execução da despesa orçamentária. A liquidação da despesa é, normalmente, processada pelas Unidades Executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
>
> A liquidação das despesas com fornecimento ou com serviços prestados terão por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

> de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.
>
> Obrigações como precatórios emitidos e consignações a pagar são obrigações líquidas e certas que se enquadram no conceito de despesa liquidada dado pela lei e, portanto, devem ser imediatamente liquidadas. Não se pode falar, por exemplo, na inscrição como Restos a Pagar Não Processados de despesas com precatórios. Uma vez emitido o título executivo judicial, foram preenchidos os requisitos legais que qualificam a despesa como liquidada, ou seja, os restos a pagar referentes a precatórios judiciais serão sempre do tipo processado.
>
> [...]
>
> **RESTOS A PAGAR**
>
> Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas", estando a sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente.
>
> **RESTOS A PAGAR PROCESSADOS**
>
> Denomina-se como processados os Restos a Pagar das despesas "legalmente empenhados cujo objeto de empenho já foi recebido, ou seja, aquelas cujo 2º estágio da despesa, a liquidação, já ocorreu".
>
> **RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS**
>
> Denomina-se como não processados os Restos a Pagar derivados de despesas "legalmente empenhadas que não foram liquidadas e nem pagas até 31 de dezembro do mesmo exercício". No caso das despesas orçamentárias inscritas em restos a pagar processados, verifica-se na execução o cumprimento dos estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o pagamento.

Nas orientações para elaboração do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que trata do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (DCRP), a 12ª edição do MDF da STN esclareceu sobre os "Restos a Pagar" processados (p. 627):

> **1. Restos a Pagar processados**
>
> São considerados **processados** os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. *Os Restos a Pagar Processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar*. (g.n.)

Ou seja, considerando que os credores haviam cumprido com suas obrigações ainda no exercício de 2022, não restava outra alternativa ao gestor senão realizar os pagamentos das despesas, ainda que no exercício de 2023, não sendo, portanto, atenuante para a irregularidade apontada. (g.n.)

Além disso, se não havia disponibilidade de caixa suficiente no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculados "215", "430", "111", "112", "211" e "530", os pagamentos foram realizados com recursos arrecadados no exercício de 2023, ou seja, houve o comprometimento do orçamento municipal do exercício seguinte (2023). (g.n.)

Novamente recorremos às orientações para elaboração do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que trata do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (DCRP), em que a 12ª edição do MDF da STN esclareceu sobre os objetivos do demonstrativo (p. 623):

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

> Ressalta-se que o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, §1º, inciso IV, alínea "c" da LRF, está relacionado ao disposto no art. 1º, §1º da mesma lei, que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada, a transparência, o cumprimento das metas e a obediência aos limites, e também ao disposto no art. 9º, também da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios.
>
> Observa-se então, *como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa*. Assim, o **controle** da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à **execução financeira** da despesa em todos os exercícios. (g.n.)

Assim, opinamos pelo não acolhimento das alegações de defesa e, consequentemente, pela manutenção do achado apontado na subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2 (Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa), por infringência ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, decorrente da inscrição de Restos a Pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculados "215" (no valor total de R$ 46.668,50) e "430" (no valor total de R$ 1.200,00) e da inscrição de Restos a Pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculados "111" (no valor total de R$ 21.214,56), "112" (no valor total de R$ 278.785,44), "211" (no valor total de R$ 228.476,59) e "530" (no valor total de R$ 16.825.603,65). (g.n.)

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e analisado, sugerimos não acolher os argumentos apresentados em sede de defesa oral e ratificamos integralmente o opinamento expresso na Instrução Técnica Conclusiva 1.934/2024-4 no sentido de:

- ✓ Não acolhimento das alegações de defesa e, consequentemente, pela manutenção do achado apontado na subseção 3.4.9 do RT 381/2023-2 (Inscrição de Restos a Pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa), por infringência ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, decorrente da inscrição de Restos a Pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculados "215" (no valor total de R$ 46.668,50) e "430" (no valor total de R$ 1.200,00) e da inscrição de Restos a Pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculados "111" (no valor total de R$ 21.214,56), "112" (no valor total de R$ 278.785,44), "211" (no valor total de R$ 228.476,59) e "530" (no valor total de R$ 16.825.603,65), **sob responsabilidade do Sr. Antônio da Rocha Sales**;
- ✓ Em função da alta gravidade da irregularidade, **pela emissão de parecer prévio pela rejeição da presente conta de governo**, nos termos do art. 132, III, do RITCEES.

Vitória/ES, 2 de julho de 2025.

(Assinado digitalmente)
JADERVAL FREIRE JUNIOR
Auditor de Controle Externo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

Coordenador do Núcleo de Gestão Fiscal
Matrícula 202.672
(...)".

Face ao exposto, especialmente considerando-se os trechos grifados, depreende-se que sob o ponto de vista técnico, restou inequívoca a ocorrência de inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem suficiente disponibilidade de caixa no exercício sob análise.
Entretanto, da leitura dos termos do Voto transcrito na subseção anterior desta Instrução Técnica de Recurso, especialmente dos trechos grifados, é possível depreender que a gravidade da irregularidade em tela foi confirmada pelo Relator, sendo enfatizada naquele a infringência ao dispositivo legal respectivo. De igual forma, o que se observou foi a consideração de que os efeitos da irregularidade, neste caso específico, deveriam ser ponderados em face aos "obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, assim como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prejudicar os direitos dos administrados", em observância, sobretudo, ao disposto no artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).
Diante de todo o apresentado, em que pese a modulação de efeitos fundamentada pelo art. 22, § 1º da LINDB, como razão de decidir; registra-se que o apontamento não deixou de ser configurado no Parecer Prévio como infração à norma legal, diante de todo o conjunto de verificações levadas a termo pela área técnica desta Corte de Contas. Ressalta-se, por oportuno, que apesar do voto vencedor não ter efetuado considerações pormenorizadas quanto a ocorrência específica de inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados sem disponibilidade de caixa suficiente, é factível considerar que a irregularidade não está dissociada do enfrentamento das adversidades pela gestão do Município de Itapemirim, especialmente no segundo semestre de 2022, conforme destacado pelo Relator em seu voto. Tais fatos conduzem ao entendimento, sob o ponto de vista técnico-jurídico, de admissibilidade da manutenção do achado em tela no "campo da ressalva", especificamente quanto ao gestor **Antônio da Rocha Sales**, consideradas as situações atenuantes relativas ao seu período de gestão (01/08/2022 a 31/12/2022), elencadas e tratadas no **Voto do Relator 6.898/2024-1**.

Face ao apresentado, conclui-se, salvo melhor entendimento, que não houve qualquer fato ou argumento que pudesse modificar a conclusão expressa no **Parecer Prévio 149/2024-7 - 2ª Câmara**, motivo pelo qual, **pelas razões expostas na análise empreendida, opina-se pela manutenção incólume da peça decisória ora recorrida.**

4. CONCLUSÃO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração e, no mérito, pelo seu **NÃO PROVIMENTO,** mantendo-se incólume o **Parecer Prévio TC 149/2024-7 - 2ª Câmara**.

[...]".

Dessa forma, o Recurso de Reconsideração ora combatido, deve ser conhecido por cumprir os preceitos legais para a sua impetração, porém, no mérito, deve-lhe ser negado provimento tendo em vista que as razões de recurso apresentadas não serem consistentes e relevantes para tal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, **acompanho o entendimento técnico constante da ITR 00138/2025-7 e do Ministério Público de Contas, para negar provimento ao recurso interposto** e manter incólume **o Parecer Prévio TC 149/2024-7 – 2ª Câmara** e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-56/2025:

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, em:

1.1 CONHECER o presente recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, conforme previsão no Art 405, § 1º e 2º do RITCEES**;**

1.2 No mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, **ante** o **não acolhimento das razões recursais,** mantendo-se incólume os termos do Parecer Prévio TC 149/2024-7 – 2ª Câmara;

1.3 AUTORIZAR O ARQUIVAMENTO dos presentes autos,com base no art 330, Inc IV, do RITCEES, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 26/6/2025 - 29ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408

4.2. Conselheiros substitutos: Márcia Jaccoud Freitas (em substituição) e Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: D0606-B22C3-10408