Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: C8499-D113D-EC44A

Parecer Prévio 00052/2026 - Plenário

Processos: 01290/2026, 01418/2026, 00524/2026, 07879/2025, 04453/2024
Classificação: Recurso de Reconsideração
UG: PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Interessado: ROBERTINO BATISTA DA SILVA
Recorrente: THIAGO PEREIRA SARMENTO
Procurador: FELIPE OSORIO DOS SANTOS (OAB: 6381-ES)

Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 13/08/2026 14:53
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 13/08/2026 12:57
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 12/08/2026 22:34
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 12/08/2026 18:44
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 12/08/2026 18:16
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 12/08/2026 17:40
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 12/08/2026 16:56
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 12/08/2026 16:30
Assinado por LUCIANO VIEIRA 12/08/2026 15:56



RELATÓRIO
E PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2023

MUNICÍPIO

MARATAÍZES

TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

@tceespiritosanto www.tcees.tc.br

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Composição

Conselheiros

Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Conselheiro Presidente
Davi Diniz de Carvalho - Conselheiro Vice-presidente
Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Conselheiro Ouvidor
Domingos Augusto Taufner - Conselheiro Corregedor
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Diretor da Escola de Contas Públicas
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto
Rodrigo Coelho do Carmo

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkers Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

Luciano Vieira - Procurador Geral
Luis Henrique Anastácio da Silva
Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conteúdo do Parecer Prévio

Conselheiro Relator do Recurso de Reconsideração

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Procurador de Contas

Luis Henrique Anastácio da Silva

Auditores de Controle Externo

Adecio de Jesus Santos
Andre Lucio Rodrigues de Brito
Artur Henrique Pinto de Albuquerque
Beatriz Augusta Simmer Araujo
Cesar Augusto Tononi de Matos
Fernando Schultz Lacerda Guimarães
Jaderval Freire Junior
Jose Antonio Gramelich
Julia Sasso Alighieri
Lenita Loss
Mayte Cardoso Aguiar
Raymar Araujo Belfort
Ricardo da Silva Pereira
Robert Luther Salviato Detoni
Rodrigo Reis Lobo de Rezende
Walternei Vieira de Andrade

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

SUMÁRIO

I RELATÓRIO 6

II FUNDAMENTOS 8

II.1 INTRODUÇÃO 8
II.2 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL 19
II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL 26
II.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO 28
II.9 QUADRO-RESUMO DA PCA 28
II.10 ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO 30

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO 67

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONTAS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2023. MUNICÍPIO DE MARATAÍZES. CONHECIMENTO. NEGAR PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso de Reconsideração interposto pelo Município de Marataízes em face do Parecer Prévio TC nº 00086/2025, proferido nos autos do Processo TC nº 4453/2024, que recomendou ao Poder Legislativo Municipal a rejeição das contas anuais do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício de 2023.

2. A Unidade Técnica, por meio da Instrução Técnica de Recurso nº 74/2026, opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso, entendimento acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em verificar se a utilização de recursos oriundos de royalties do petróleo para custeio de auxílio-alimentação dos servidores municipais afasta a incidência da vedação prevista no art. 8º da Lei Federal nº 7.990/1989 e se os fundamentos apresentados pelo recorrente possuem aptidão para reformar o Parecer Prévio recorrido.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O art. 8º da Lei Federal nº 7.990/1989 veda a utilização de recursos de royalties para pagamento de despesas relacionadas ao quadro permanente de pessoal, ressalvadas apenas as hipóteses legalmente previstas.

5. Embora o auxílio-alimentação possua natureza indenizatória para fins de classificação orçamentária e de apuração de despesa com pessoal nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal característica não afasta sua vinculação ao custeio ordinário da estrutura administrativa.

6. A jurisprudência consolidada desta Corte de Contas reconhece que despesas com auxílio-alimentação de servidores, ainda que classificadas como “outras

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

despesas correntes", permanecem abrangidas pela vedação legal quando custeadas com royalties.

7. A recomposição dos valores indevidamente utilizados possui natureza reparatória, visando restabelecer a destinação legal de receitas vinculadas, não se confundindo com penalidade pessoal imposta ao gestor.

8. Não se aplica ao caso o princípio da intranscendência das sanções, por se tratar de obrigação patrimonial do ente público beneficiário dos recursos irregularmente aplicados.

9. Os argumentos recursais reproduzem teses já enfrentadas na instrução processual e no julgamento originário, sem demonstrar erro de fato ou de direito capaz de infirmar os fundamentos do parecer prévio recorrido.

10. Mantêm-se, portanto, as irregularidades que ensejaram a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

IV. DISPOSITIVO

11. Conhecer e negar provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo incólume o parecer prévio 00086/2025 subjugado.

Teses:

"1. A utilização de recursos provenientes de royalties do petróleo para despesas vedadas em lei configura irregularidade apta a ensejar a manutenção do juízo desfavorável sobre as contas quando inserida em contexto de relevantes impropriedades fiscais e orçamentárias. 2. A determinação de recomposição dos recursos vinculados indevidamente utilizados possui natureza reparatória e visa restabelecer a destinação legal dos valores, não se confundindo com sanção pessoal imposta ao gestor."

Dispositivos relevantes citados: art. 8º da Lei Federal 7.990/1989; artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Cuida-se do **Recurso de Reconsideração**, interposto pelo senhor **Robertino Batista da Silva**, em face do **Parecer Prévio TC 00086/2025** (Processo 4453/2024), proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, que recomendou ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do **Município de Marataízes**, relativas ao **exercício de 2023**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, cuja parte dispositiva tem o seguinte teor:

> **(...)**
>
> **PARECER PRÉVIO TC-0086/2025:**
>
> 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 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 MARATAÍZES**, sob a responsabilidade do Senhor **ROBERTINO BATISTA DA SILVA**, relativas ao exercício de 2023, **com a manutenção das irregularidades examinadas nas subseções 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 da Instrução Técnica Conclusiva 05648/2024-5 e reexaminadas, após sustentação oral na seção 10 da Instrução Técnica Conclusiva 02656/2025-2, com o condão de macular as contas do gestor, e que estão a seguir relacionadas**:
>
> • **9.1 Ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO** (subseção 3.2.1.1 do RT 198/2024-1); Critério: art. 165, § 2º, da Constituição Federal.
>
> • **9.2 Déficit orçamentário** (subseção 3.2.1.5.1 do RT 198/2024-1); Critério: art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.
>
> • **9.3 Realização de despesas sem o prévio empenho** (subseção 3.2.1.6 do RT 198/2024-1); Critério: art. 59 e 60 da Lei 4.320/1964.
>
> • **9.4 Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties) para pagamento de despesas vedadas em lei** (subseção 3.2.1.12 do RT 198/2024-1); Critério: art. 8º da Lei 7.990/1989.
>
> **1.2 DETERMINAR** ao Município de Marataízes, por meio do atual Chefe do Poder Executivo, que elabore e apresente a esta Corte, no prazo de 30 (trinta) dias, Plano de Recomposição Específica, preferencialmente fixado em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), relativo à fonte/destinação de royalties correspondentes aos valores utilizados indevidamente nos exercícios. O plano deverá considerar o início das transferências financeiras

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

da conta de recursos não vinculados para a conta de royalties a partir de janeiro do exercício de 2028, devendo conter, no mínimo:

• **mapa analítico** por empenho e liquidação;

• **cálculo atualizado** do montante devido, com correção pelo VRTE;

• **cronograma de recomposição** mensal ou trimestral, exclusivamente com recursos ordinários livres;

• **proibição expressa** de contingenciamento das parcelas destinadas à recomposição;

• **publicidade ativa** bimestral da execução, com conciliação entre fonte e destinação.

1.3 DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2023, das seguintes ocorrências:

• A necessidade de observância das disposições do art. 14, incisos I ou II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF) (subseção 3.5.1 da ITC 02656/2025-2).

• A necessidade de aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseções 3.5.2 a 3.5.4 da ITC 02656/2025-2).

• A necessidade de adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.1.6 da ITC 02656/2025-2).

• Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4 da ITC 02656/2025-2).

• O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e os outros quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1 da ITC 02656/2025-2).

• O monitoramento do Plano Municipal de Saúde - PMS, considerando que apenas 33 das 59 metas propostas foram atingidas, indicando que há áreas em que os resultados não estão correspondendo às expectativas (subseção 5.2.1 da ITC 02656/2025-2).

• O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município alcançou apenas três das sete metas estabelecidas. Há necessidade de maior atenção ao acompanhamento de hipertensos e diabéticos, bem como na coleta de citopatológicos e na cobertura vacinal infantil (subseção 5.2.2 da ITC 02656/2025-2).

1.4 DISPONIBILIZAR, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 02656/2025-2.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

1.5 ARQUIVAR os autos, após os trâmites regimentais.

(...)

A admissibilidade recursal foi realizada pela Relatoria, por meio da Decisão Monocrática 00295/2026 (peça 6), através da qual se constatou que o pleito atende às hipóteses de cabimento, decidindo pelo CONHECIMENTO do presente Recurso de Reconsideração.

A unidade técnica, com base na Instrução Técnica de Recurso 00074/2026 (peça 7), o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC manifestou-se conclusivamente pelo CONHECIMENTO do presente recurso de reconsideração e, no mérito, pelo seu NÃO PROVIMENTO.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer 02252/2026 (peça 9), de autoria do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, acompanhou da proposta constante da ITR 00074/2026, e manifestou-se pelo conhecimento e não provimento do recurso.

Após a emissão do parecer ministerial, os autos foram encaminhados a este gabinete, para fins de elaboração do presente voto.

II FUNDAMENTOS

II.1 INTRODUÇÃO

Como ponto de partida, registro minha anuência quanto à proposta de encaminhamento apresentada pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, expressa na Instrução Técnica de Recurso nº 00074/2026 (peça 7), a qual opinou pelo conhecimento e não provimento, mantendo incólume os termos contidos no Parecer Prévio TC 00086/2025 - Plenário, rejeição da Prestação de Contas Anual do Senhor Robertino Batista da Silva, Prefeito do Município de Marataízes, relativa ao exercício de 2023.

Em síntese, a conclusão técnica fundamenta-se nas irregularidades consistentes sobre a ausência de indicação dos programas prioritários de governo no PPA e na LDO; déficit orçamentário; realização de despesas sem o prévio empenho, e utilização

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties) para pagamento de despesas vedadas em lei.

Assim, **acompanho o posicionamento da área técnica e do ministério público de contas** pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso de reconsideração e, no mérito, pelo seu **NÃO PROVIMENTO**.

Faço constar, portanto, a ITC 02656/2025 do Processo TC 04453/2024, como parte integrante da fundamentação deste voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes do § 3º do art. 2º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta os arts. de 20 a 30, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.[1]

O chefe do Poder Executivo municipal é o responsável por prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), conforme determina o art. 71 da Constituição Estadual[2], em conjunto com o art. 76, § 1º, da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal)[3].

A Prestação de Contas Anual (PCA), objeto de análise no Processo TC 04453/2024, representa a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

Essa atuação deve observar os programas, os projetos e as atividades, definidos nos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, a saber: o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária

---

[1] Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.
§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.
[2]Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: I – (...);
II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos; (...)
[3] Art. 76. (...)
§ 1º As contas serão encaminhadas pelo Prefeito ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Anual. Também deve respeitar as metas fiscais estabelecidas e as disposições constitucionais e as legais pertinentes à execução orçamentária e aos atos de gestão.

A Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e pelos demais documentos que a integram, consolidando as contas das respectivas unidades gestoras.

O TCEES, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988[4], combinado com o art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, apreciou as contas do chefe do Poder Executivo municipal de Marataízes, relativas ao exercício de 2023.

Tal apreciação tem por objetivo a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, os quais fundamentarão o julgamento das contas pela Câmara Municipal, em observância ao art. 29 da Constituição Estadual.

As contas abrangem todo o exercício financeiro do Município, englobando as atividades dos Poderes Executivo e Legislativo.

São compostas pelo Balanço Geral do Município, pelos documentos e pelas informações, exigidas pela Instrução Normativa TC nº 68/2020, devendo estar acompanhadas, obrigatoriamente, do relatório e do parecer conclusivo da unidade de controle interno.

A entrega da prestação de contas ocorreu em 27/03/2024, por meio do sistema CidadES. Dessa forma, constatou-se que a unidade gestora não respeitou o prazo final de 01/04/2024, estabelecido em normativo específico.

O relatório técnico, elaborado com a participação de diversas unidades técnicas e sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Contabilidade, Economia e Gestão Fiscal (SecexContas), avaliou a atuação do chefe do Poder Executivo municipal nas funções de planejamento, de organização, de direção e de controle das políticas públicas.

[4] Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Foram examinados o cumprimento dos programas, dos projetos e das atividades, constantes dos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, bem como a observância das diretrizes fiscais, das normas constitucionais e das legais aplicáveis.

Quanto à metodologia adotada, as unidades técnicas do TCEES examinaram os demonstrativos e os documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, conforme exigido pela Instrução Normativa TC nº 68/2020 e suas alterações.

Essa análise, precedida da verificação da consistência dos dados, enviados eletronicamente ao Tribunal, fundamentou-se no escopo, definido em anexo da Resolução TC nº 297/2016, além dos critérios de relevância, risco e materialidade, previstos na legislação vigente.

Foram adotados procedimentos e técnicas de auditoria que subsidiaram a elaboração do presente relatório técnico. Ressalte-se que, durante a instrução processual e em fiscalizações correlatas, foram identificados achados com impacto ou potencial repercussão sobre as contas ora examinadas, os quais serão oportunamente detalhados.

Aproveito a oportunidade para registrar minha homenagem às auditoras e aos auditores de controle externo, em reconhecimento ao relevante trabalho que desempenham na promoção do aperfeiçoamento da gestão pública, com reflexos diretos na melhoria da qualidade de vida da população.

A excelência no cumprimento do propósito institucional e da missão desta Corte constitui a base para o alcance dos objetivos estratégicos que promovem a geração de valor público para a sociedade:

- Garantir a credibilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal;
- Fomentar a integridade, a eficiência e a sustentabilidade nos negócios governamentais;
- Contribuir para a efetividade das políticas públicas; e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

- Induzir a governança, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Feitas as devidas considerações iniciais, passo à apresentação do escopo deste voto, que contempla os seguintes elementos:

EMENTA e enunciados;

I – RELATÓRIO;

II – FUNDAMENTOS:

II.1 Introdução;

II.2 Conjuntura econômica e fiscal;

II.3 Conformidade da execução orçamentária e financeira;

II.4 Demonstrações contábeis consolidadas do município;

II.5 Resultado da atuação governamental;

II.6 Fiscalizações em destaque;

II.7 Controle Interno;

II.8 Demonstrações contábeis consolidadas do município;

II.9 Quadro-resumo da PCA;

II.10 Análise da manifestação do Prefeito.

III – PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

- Conhecimento e não provimento.

Na sequência, destaco os conceitos que definem o Parecer Prévio, bem como as questões centrais abordadas na Instrução Técnica Conclusiva nº 02656/2025 do Processo TC 04453/2024.

O que é o parecer prévio?

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

No contexto atual do Direito Constitucional, o parecer prévio destaca-se como um dos instrumentos centrais de *accountability*, compreendido como o dever dos agentes públicos de prestar contas e de justificar a aplicação dos recursos públicos.

Para fins de emissão do parecer prévio pelos Tribunais de Contas, o conceito de *accountability* estrutura-se em três pilares fundamentais: [5]

> (i) a transparência, como garantia do direito constitucional de acesso às informações públicas;
>
> (ii) a prestação de contas, não apenas como um dever formal materializado em relatórios extensos, complexos e de difícil compreensão, mas como uma forma de assegurar o acesso desimpedido dos cidadãos às decisões tomadas pelos gestores públicos e órgãos de controle; e
>
> (iii) a responsabilização, entendida como processo de fortalecimento democrático, ao exigir consequências jurídicas e políticas para atos e omissões contrários às normas e ao interesse público.

Desse modo, o parecer prévio sobre as contas de governo é o resultado de um processo sistemático, complexo e integrado de auditoria governamental.

Ao final, fornece ao Poder Legislativo subsídios técnicos tempestivos e completos, essenciais para o exercício do julgamento político previsto na Constituição Federal, além de oferecer informações claras que favorecem a participação ativa de parlamentares, cidadãos, imprensa, empreendedores, pesquisadores e do próprio Poder Executivo.

Nesse sentido, o parecer prévio vai além da condição de relatório técnico: trata-se de um instrumento essencial e estratégico para o fortalecimento da governança pública.

---

[5] CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. **Parecer prévio como instrumento de *accountability* das contas de governo dos municípios: uma análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC. Belo Horizonte: Fórum; Curitiba: Instituto Rui Barbosa. Ano 4. 2019, p. 50.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Ao assegurar a responsabilização política, a responsabilidade fiscal, a avaliação da eficiência das políticas públicas e o cumprimento do dever de transparência, desempenha papel central no aprimoramento da administração pública.

O respaldo jurídico do parecer prévio está disposto art. 31 da Constituição Federal de 1988[6], que estabelece o modelo de fiscalização da administração pública municipal, prevendo o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo local, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, e o controle interno a cargo do Poder Executivo. Trata-se de norma de matriz organizacional e funcional, que reflete a concepção federativa do Estado brasileiro ao instituir, também no âmbito municipal, mecanismos de freios e contrapesos institucionais.

O caput do art. 31 atribui expressamente ao Poder Legislativo municipal a competência primária para fiscalizar a gestão pública local, mediante o exercício do controle externo, com o apoio técnico dos Tribunais de Contas. A cláusula “na forma da lei” condiciona a estruturação e o funcionamento dos sistemas de controle interno à regulamentação infraconstitucional local.

Adicionalmente, os §§ 1º e 2º do dispositivo delineiam os instrumentos de atuação: o primeiro reafirma a atuação articulada entre o Legislativo municipal e os Tribunais de Contas; o segundo **estabelece a presunção relativa de prevalência do Parecer Prévio emitido por esses órgãos, que apenas poderá ser afastado por deliberação qualificada de dois terços dos membros da Câmara de Vereadores. Essa exigência confere ao parecer uma proteção técnico-jurídica contra juízos equivocados de conveniência política ou decisões arbitrárias.**

Trata-se de um importante contrapeso à atuação discricionária da Câmara Municipal, especialmente em contextos de eventual interferência política indevida. **O parecer**

[6] Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

prévio não possui força vinculante, mas, por ter natureza jurídica eminentemente técnica e opinativa, detém elevado peso persuasivo.

Nesse sentido, a norma visa assegurar que o julgamento das contas do Prefeito, realizado pela Câmara Municipal — composta por representantes eleitos —, seja qualificado por parecer técnico especializado, mitigando os riscos de politização excessiva e elevando o grau de objetividade no processo decisório.

A apreciação e o julgamento do parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo vão além da análise fragmentada de aspectos formais. Trata-se de um dever que exige visão integrada do exercício financeiro e administrativo do ente público.

Nesse contexto, **impõe-se uma avaliação estratégica dos principais aspectos da gestão pública — orçamentário, financeiro, fiscal, patrimonial, operacional e das políticas públicas — sob uma perspectiva sistêmica e global.**

O objetivo não é apenas identificar falhas pontuais, mas compreender como essas dimensões interagem e afetam o desempenho da administração como um todo.

A apreciação do parecer prévio deve concentrar-se nos elementos estruturantes da gestão — aqueles que efetivamente influenciam a eficiência administrativa e o impacto das ações governamentais.

Somente uma análise global permite distinguir entre falhas formais e erros substanciais, promovendo um julgamento equilibrado e justo. Mais do que apontar irregularidades, o parecer prévio oferece parâmetros concretos para avaliar se a atuação governamental gerou benefícios duradouros ou consequências negativas generalizadas.

Nesse sentido, o art. 80, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, disciplina as diretrizes fundamentais para a emissão do parecer prévio acerca das prestações de contas anuais dos prefeitos municipais. [7]

[7] **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:
I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

O **inciso I do art. 80** prevê a **aprovação das contas** quando os demonstrativos contábeis apresentarem exatidão e os planos e os programas de trabalho estiverem alinhados à execução orçamentária.

Além disso, exige-se que a realocação de créditos orçamentários ocorra de forma correta e que todas as normas constitucionais e as legais aplicáveis sejam devidamente observadas.

A aprovação integral das contas certifica que a gestão pública foi conduzida respeitando os pilares da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade. Essa conclusão reflete uma administração em que metas e limites, previstos no ordenamento jurídico, foram cumpridos. A aprovação é mais do que um cumprimento formal: é um reconhecimento de que a gestão alcançou padrões de boa governança pública.

O **inciso II do art. 80,** da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, prevê a possibilidade de **aprovação com ressalvas das contas**, quando identificadas impropriedades ou falhas de natureza formal que, embora exijam correção, não resultem em prejuízo ao erário.

Nessas hipóteses, o Tribunal poderá emitir determinações específicas, sujeitas a posterior monitoramento.

A emissão do parecer prévio demanda uma <u>abordagem contextualizada, consequencialista e sistêmica</u>, que transcenda a mera verificação da conformidade dos atos administrativos, abrangendo a avaliação de seus impactos concretos sobre os resultados gerais da gestão.

Nesse contexto, a jurisprudência deste Tribunal de Contas reconhece, de forma reiterada, que a existência de falhas ou de irregularidades pontuais, ainda que

---

execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;
II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;
III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

relevantes isoladamente, não conduz, por si só, à rejeição das contas, especialmente quando não comprometam, de maneira sistêmica, material ou generalizada, o resultado global da gestão.

Reafirma-se, assim, o entendimento de que **o parecer prévio deve refletir ponderação criteriosa, orientada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**, distinguindo irregularidades estruturais daquelas formais ou isoladas, que ensejam apenas a adoção de medidas corretivas proporcionais à gravidade do achado, sem necessidade de reprovação global das contas.

Em síntese, irregularidades pontuais e isoladas, quando inseridas em uma gestão predominantemente regular e em conformidade com os princípios da administração pública, não têm o condão de deslegitimar, de forma global, os resultados do exercício sob análise.

Assim, a atuação desta Corte deve pautar-se por um juízo valorativo qualificado, que leve em consideração o contexto, a materialidade e os reflexos das impropriedades sobre o conjunto das contas, evitando decisões desproporcionais que desconsiderem os avanços e as boas práticas identificadas no exercício.

Desse modo, as determinações exaradas no bojo do parecer técnico devem ser compreendidas como instrumentos voltados à correção de rumos e ao aprimoramento dos processos decisórios, sendo seu acompanhamento essencial para aferir a efetividade dessas medidas e fortalecer a governança pública.

Essa abordagem evidencia o caráter pedagógico e preventivo da aprovação com ressalvas: ao apontar as impropriedades, as falhas formais e eventuais irregularidades, o Tribunal de Contas orienta os gestores públicos, estimulando a adoção de providências corretivas e o aprimoramento nos exercícios seguintes.

As ressalvas, portanto, não configuram censura, mas representam uma oportunidade de melhoria contínua, promovendo práticas mais eficientes, transparentes e orientadas à geração de resultados para a sociedade. Para assegurar esse propósito, esta Corte realiza o monitoramento rigoroso das determinações expedidas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

O **inciso III** do art. 80, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, autoriza a emissão de **parecer prévio pela rejeição das contas** quando demonstrada infração grave a normas constitucionais, legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Entretanto, a meu ver, à luz da melhor interpretação da norma, tal medida extrema deve ser reservada a situações nas quais se evidencie a ocorrência de **irregularidades de elevada materialidade e significância**, cujos efeitos negativos transcendam falhas pontuais ou meramente formais, atingindo **aspectos centrais, estruturantes e de impacto transversal sobre a gestão pública.**

Nessa perspectiva, somente se justifica a rejeição das contas, quando os achados forem dotados de **gravidade substancial e repercussão generalizada**, capazes de comprometer eixos essenciais da administração pública, como o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo, a sustentabilidade da política orçamentária, a continuidade dos serviços públicos essenciais ou o cumprimento de obrigações constitucionais inafastáveis.

Entre os exemplos paradigmáticos que podem ensejar essa medida, destacam-se:

- O descumprimento reiterado e relevante das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que comprometa a capacidade de financiamento do Município;
- A violação dos limites de endividamento ou de despesa com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a desequilibrar as finanças públicas;
- A aplicação insuficiente de recursos nas áreas de Saúde e de Educação, em patamares inferiores aos mínimos constitucionais, com prejuízo real à prestação de serviços essenciais à população;
- A realização de operações de crédito ilegais ou disfarçadas, como operações de antecipação de receita sem amparo legal ou com lastro inexistente, que comprometam a transparência e a legalidade das finanças públicas;
- A inexistência de registro ou o registro fraudulento de passivos relevantes, que desfigure a real situação patrimonial do ente;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

- Ou ainda a ocultação de restos a pagar ou inscrição irregular de despesas sem lastro financeiro, que violem o princípio da verdade orçamentária.

Portanto, a emissão de parecer pela rejeição das contas deve observar, como pressuposto essencial, a **demonstração inequívoca da gravidade e do impacto sistêmico das irregularidades**, considerando sua extensão, relevância e efeitos sobre a gestão. Trata-se de medida de natureza excepcional, que exige prudência, rigor técnico e aderência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assegurando que a responsabilização do gestor se dê apenas diante de fatos que realmente comprometam a regularidade substancial da gestão pública.

II.2 CONJUNTURA ECONÔMICA E FISCAL

(Título 2 da ITC 02656/2025 do processo TC 04453/2024)

Finanças Públicas

A política fiscal do município em análise, nos últimos anos, caracterizou-se, por um montante arrecadado superior às despesas compromissadas, exceto em 2020 (ano pandêmico), alcançando em 2023 os montantes de R$ 392,1 milhões (14º no ranking estadual) e R$ 481,5 milhões (12.º no ranking estadual), respectivamente. O Município teve uma queda nominal na arrecadação em 2020 e em 2023. Em termos reais, há um grande contraste entre a queda de –18,50 % em 2020 em relação ao ano anterior com o considerável aumento de +18,97 em 2021, voltando a ter queda nos anos seguintes, +6,90 % em 2022, e –13,73 % em 2023, na mesma base de comparação.

A composição da receita arrecadada em 2023 mostra que a principal fonte de arrecadação foram as Transferências da União (61 %) com R$ 237,5 milhões, seguida das Transferências do Estado (13 %) com R$ 51,2 milhões e das Receitas Próprias do Município (14 %) com R$ 53,3 milhões. As principais receitas nessas origens são, respectivamente: o Petróleo (R$ 175,54 milhões), o ICMS (R$ 23,90 milhões) e o ISS (R$ 11,31 milhões).

As despesas do Município cresceram nominalmente nos últimos anos, exceto em 2021. Em termos reais, a variação real da despesa paga em relação ao ano anterior

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

teve aumentos (+39,13% em 2019, +28,18% em 2020, +23,38% em 2022 e +14,74% em 2023), e uma grande queda (-22,29%) em 2021.

Quanto à natureza das despesas, do total de despesa liquidada em 2023 (R$ 480,4 milhões), 81,8 % foram destinados para despesas correntes (R$ 392,7 milhões) e 18,2 % para despesas de capital (R$ 87,7 milhões). O maior gasto com despesa corrente é “outras despesas correntes” (55,7 %), enquanto os gastos com investimentos correspondem a 99,9 % da despesa de capital, com destaque para “obras e instalações” (R$ 77,3 milhões).

Considerando a despesa por função, o Município direcionou: 30 % para Educação, 20 % para Urbanismo, 18 % para Administração, 16 % para Saúde, 13 % para Outras Despesas e 3 % para Segurança Pública.

O resultado orçamentário, apurado em 2023, foi deficitário em R$ 89,4 milhões (77.º no ranking estadual), menor que o de 2022 (R$ 26,7 milhões). No campo fiscal, o Resultado Primário possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2023, o ente apresentou déficit primário de R$ 100,17 milhões, acima da meta estabelecida (R$ 12,56 milhões, negativa).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) avalia a Capacidade de Pagamento (Capag) dos entes subnacionais, a fim de aferir sua situação fiscal e de subsidiar a decisão da União sobre a concessão de garantias para novas operações de crédito. O objetivo da Capag é identificar se o novo endividamento representa risco à solvência do Tesouro Nacional.

Somente os entes subnacionais com nota A ou B, na avaliação da Capag, estão aptos a obter aval da União. Essa nota decorre da análise de três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Assim, considerando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesas correntes e a posição de caixa, realiza-se diagnóstico da saúde fiscal. A última nota disponível ao município foi A.

Em relação à dívida pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável. A Dívida Bruta (ou Consolidada) do município foi R$ 290,00 reais em 2023. Deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

haveres financeiros, no total de R$ 36,3 milhões, têm-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL), no montante de R$ 36,3 milhões, negativa.

No que se refere à previdência, o município não possui regime próprio de previdência, estando sujeito às regras do regime geral de previdência social (INSS). Assim, o Município não gerencia nem executa despesas com benefícios previdenciários de seus servidores.

II.3 CONFORMIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

(Título 3 da ITC 02656/2025 do processo TC 04453/2024)

Instrumentos de planejamento

Os instrumentos de planejamento encontram-se previstos no art. 165 da Constituição da República e são três os utilizados pelo poder público: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse contexto, nos termos do § 1.º do art. 165 da Constituição da República, verificou-se que o PPA do Município vigente, para o exercício em análise, foi o estabelecido pela Lei Municipal **2.222/2021**. No PPA foram inseridos **44 programas** e **334 ações** a serem executados entre 2022 e 2025.

A LDO, instituída pela Lei Municipal **2288/2022** e elaborada nos termos do § 2.º do art. 165 da CF/88, compreendendo as metas e as prioridades do Município, dispôs sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e as metas fiscais a serem observados na execução orçamentária.

A LOA do Município, instituída pela Lei n.º **2301/2022**, estimou a receita em **R$ 467.867.000,00** e fixou a despesa em **R$ 467.867.000,00**, para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R$ 374.293.600,00, conforme artigo 6º da Lei Orçamentária Anual.

Verificou-se, ainda, que não houve evidências de incompatibilidade entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), no que se refere aos programas de duração continuada.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

No que se refere às receitas orçamentárias, apurou-se que houve uma arrecadação de **83,79 %** em relação à receita prevista. A execução orçamentária consolidada representou **83,26 %** da dotação atualizada, evidenciando um resultado deficitário no valor de **R$ 89.404.514,58**.

Quanto aos precatórios, conforme informações do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJEES), o Município adotou o regime comum. No exercício de 2023, pagou **R$ 0,00** em precatórios. Consta do balancete da execução orçamentária o valor liquidado de **R$ 28.037,49**.

No tocante à ordem cronológica de pagamentos, o Município encaminhou a IN/SFI 02/2016, regulamentando a matéria.

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro, compreendeu a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultará no valor para o exercício seguinte. O Balanço Financeiro (consolidado) evidenciou um total em espécie, para o exercício seguinte, de **R$ 46.557.434,22**.

A Constituição da República de 1988 disciplinou sobre os municípios, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado. Em seu art. 29-A, ao dispor sobre as despesas do Poder Legislativo, estabeleceu, dentre outras condições, o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores. Verificou-se que o Poder Executivo transferiu, a título de duodécimo, recursos ao Poder Legislativo abaixo do limite permitido.

Gestão fiscal e limites constitucionais

O acompanhamento do cumprimento das metas fiscais, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), referentes aos resultados primário e nominal, é realizado por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), conforme disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

A LDO fixou, para o exercício em análise, a meta de resultado primário e nominal em **R$ -12.561.659,00** e **R$ 74.481,00**. Apurou-se, contudo, que os resultados da execução orçamentária alcançaram **R$ -100.171.622,40** (resultado primário) e **R$ -89.949.515,77** (resultado nominal), evidenciando o descumprimento das metas fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Quanto à aplicação mínima de 25 % das receitas de impostos, incluídas as transferências constitucionais, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme determina o art. 212, caput, da Constituição Federal, verificou-se, com base na documentação da prestação de contas anual, que o Município aplicou **29,10 %**, atendendo ao mínimo exigido.

No tocante à remuneração dos profissionais da educação básica, em efetivo exercício, observaram-se os critérios definidos no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que estabelece a obrigatoriedade de destinar-se, no mínimo, 70 % das receitas do Fundeb ao pagamento desses profissionais. De acordo com os dados constantes na prestação de contas anual, apurou-se que o Município aplicou **81,93 %** das receitas do Fundeb para esse fim, superando amplamente o mínimo constitucional.

Relativamente à aplicação mínima de 15 % das receitas de impostos, incluindo as transferências constitucionais, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos do art. 198, § 3.º, inciso I, da Constituição Federal e do art. 7.º, caput, da Lei Complementar nº 141/2012, constatou-se, com base na prestação de contas anual, que o Município aplicou **19,66 %** no exercício analisado, cumprindo, portanto, o limite legal.

No que diz respeito às despesas com pessoal, a LRF normatizou, por meio dos arts. 18 a 23, nos termos da Constituição Federal, a definição e os limites para despesas com pessoal, buscando garantir uma gestão fiscal responsável das contas públicas.

Na verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal, utilizou-se como parâmetro a Receita Corrente Líquida Ajustada, sobre a qual incidem os percentuais

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

previstos na LRF. A RCL Ajustada do Município, para efeito de cálculo do limite da despesa com pessoal, no exercício de 2023, totalizou **R$ 366.504.364,38**.

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal, executadas pelo Poder Executivo, atingiram **43,78 %** da receita corrente líquida ajustada. No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo e o Poder Legislativo, confirmou-se que essas despesas atingiram **45,14 %**.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do Município, ao final do exercício em análise, a dívida consolidada líquida representou o percentual negativo de **9,84 %** da receita corrente líquida. De acordo com o apurado, verificou-se que a dívida consolidada líquida não extrapolou os limites máximo e de alerta previstos, estando em acordo com a legislação.

Os limites relacionados às operações de crédito, à antecipação de receita orçamentária, às garantias e às contragarantias não extrapolaram o máximo e alerta previstos na legislação.

Segundo o art. 167, III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas, mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, denominado “Regra de Ouro” das finanças públicas, busca coibir o endividamento para custear despesas correntes.

No exercício em análise, em consulta ao “Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital”, integrante da prestação de contas anual, apurou-se o cumprimento do dispositivo legal.

Com respeito à transparência e à conformidade dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias de receitas, em atenção aos critérios constitucionais, em especial, ao disposto no art. 150, § 6.º, e art. 165, § 6.º, ambos da Constituição Federal, bem como ao cumprimento dos requisitos exigidos pelos art. 113 do ADCT e 14 da LRF, por ocasião da concessão ou da renovação de incentivos fiscais, considerando as avaliações evidenciadas, concluiu-se que ocorreu encaminhamento

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

e sanção de projeto de lei para ampliação e concessão de incentivo fiscal sem observância dos requisitos legais, e falha nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receitas: planejamento, equilíbrio fiscal e transparência.

Quanto aos **riscos à sustentabilidade fiscal**, pode-se apontar as seguintes situações que exigem atenção para uma favorável gestão de riscos pelo município: a extrapolação do limite de 95% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023, e a piora no nível de vulnerabilidade fiscal entre 2023 e o ano anterior, de 50 para 75.

II.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO

(Título 4 da ITC 02656/2025 do processo TC 04453/2024)

O artigo 124 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 (RITCEES), estabelece que o parecer prévio deve demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro.

Para cumprir esse objetivo, foi procedida a análise da relevância e da representação fidedigna das informações contábeis consolidadas que compõem a prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo Municipal.

Vale ressalvar, no entanto, dada a limitação de recursos humanos, que a verificação desses atributos da informação contábil não foi efetuada por meio de auditoria financeira ou revisão limitada de demonstrações contábeis. O trabalho ficou restrito a análises de conformidade e a conciliações entre os demonstrativos contábeis e os demais relatórios que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício.

Dessa forma, com base no escopo definido para a análise, verificou-se que não há evidências de distorções relevantes generalizadas capazes de comprometer a representação adequada da situação financeira, patrimonial e orçamentária nas Demonstrações Contábeis Consolidadas em 31 de dezembro de 2023, ensejando uma conclusão não modificada.

Assim, com base na análise efetuada, conclui-se que não há conhecimento de fato que indique que as demonstrações contábeis consolidadas não representam

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação financeira, orçamentária e patrimonial do Município no exercício findo em 31 de dezembro de 2023

II.5 RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

(Título 5 da ITC 02656/2025 do processo TC 04453/2024)

Estruturada em seções, a ITC 02656/2025 (peça 260 do Processo TC 04453/2024) baseada no Relatório Técnico 00198/2024 (peça 155), apresentou análise circunstanciada sobre resultado da atuação governamental nas políticas públicas de educação, de saúde e de assistência social.

No que diz respeito às **políticas públicas de educação**, no caso do Município em análise, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), quatro têm alta probabilidade de ser(em) cumprido(s) e quatro apresenta(m) baixa probabilidade de ser(em) cumprido(s) até o término do PME. Ressalta-se que cabe aos gestores municipais envidarem os esforços necessários e suficientes para que todas as Metas de seu PME sejam alcançadas nos prazos estipulados.

Em relação às **políticas públicas de saúde**, o município alcançou três das sete metas estipuladas para o ano referentes os indicadores do Previne Brasil. Com necessidade de maior atenção ao acompanhamento de hipertensos e diabéticos, bem como na coleta de citopatológicos e na cobertura vacinal infantil. Esses resultados indicam que, apesar de um planejamento formal estabelecido, a implementação das ações de saúde ainda necessita atingir os resultados desejados para a população.

Acerca das **políticas públicas de assistência social**, o município gastou R$ 13.433.485,04 na função Assistência Social, ficando na 17º per capita entre os municípios capixabas, foram inscritas 20.022 pessoas no CadÚnico, representando 47,75 % da população do município. Além disso, 4,62 % de crianças, entre 0 e 5 anos, foram acompanhadas pelos serviços de saúde e de assistência social, em condição de magreza ou de magreza acentuada, sendo que o do estado que é de 4,58 %.

II.6 FISCALIZAÇÃO EM DESTAQUE

(Título 6 da ITC 02656/2025 do processo TC 04453/2024)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

O TCEES realizou, em 2023, uma auditoria operacional (Proc. TC 4.002/2023-2), com o objetivo de avaliar a governança das políticas para a Primeira Infância, nas 78 prefeituras municipais capixabas e no Governo do Estado, com ênfase em aspectos estruturantes, relacionados aos Planos pela Primeira Infância, à intersetorialidade e ao orçamento.

A primeira infância, que compreende os primeiros seis anos, é crucial para o desenvolvimento humano e impacta toda a trajetória da vida. Segundo o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), as políticas públicas voltadas a essa fase devem ser intersetoriais, abrangendo todos os direitos da criança.

O Município não instituiu o Plano Municipal para a Primeira Infância (PMPI), e não possui o normativo para a criação do Comitê Intersetorial para a Primeira Infância (CIPI). Além disso, foi identificado que, no Plano Plurianual (PPA) vigente, não há priorização da primeira infância, e que os programas e as ações, específicos para essa faixa etária, não estão suficientemente discriminados, dificultando a identificação e impedindo a consolidação dos gastos.

Quanto ao levantamento operação educação – infraestrutura das unidades escolares (Processo 1.447/2023-5), com o objetivo de avaliar as condições de oferta educacional das redes públicas de ensino do Espírito Santo naquilo que concerne à infraestrutura das unidades escolares. Foram visitadas 42 escolas de 28 municípios capixabas, incluído o Município de Marataízes, escolhidas com base no Censo Escolar de 2022.

Na Escola EMEIEF Bonifácio João Marvila, em relação a recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, não foram identificadas sinalizações sonora e tátil (piso e paredes).

II.7 CONTROLE INTERNO

(Título 7 da ITC 02656/2025 do processo TC 04453/2024)

O sistema de **controle interno** foi instituído pela Lei Municipal 1.609/2013. No âmbito da Câmara Municipal, o controle interno segue as diretrizes estabelecidas pela Lei Municipal 1.490, de 26 de março de 2012.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

O documento intitulado “Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno” (RELOCI) trazido aos autos (peça 82 do Processo 04453/2024) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, informa os procedimentos, pontos de controle avaliados ao longo do exercício e suas constatações, e, por fim, registra a opinião da unidade pela regularidade das contas apresentadas.

II.8 MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO COLEGIADO

(Título 8 da ITC 02656/2025 do processo TC 04453/2024)

Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES não foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

II.9 QUADRO-RESUMO DA PCA

Com o propósito de conferir maior clareza, sistematização e objetividade à análise das contas do exercício de 2023, segue um quadro-resumo contendo os principais resultados fiscais, orçamentários, financeiros e constitucionais apurados.

O referido quadro, consolida os dados extraídos da Instrução Técnica Conclusiva nº 02656/2025 do Processo TC 04453/2024, permitindo a visualização estruturada dos elementos essenciais à apreciação do desempenho da gestão, com destaque para o cumprimento de metas fiscais, a observância dos limites legais de despesa, a aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e em educação, e a regularidade das obrigações financeiras do ente.

Essa abordagem visa facilitar a compreensão dos aspectos mais relevantes da execução orçamentária e financeira, além de subsidiar o juízo técnico sobre a conformidade global das contas em exame.

Quadro-Resumo dos Indicadores Fiscais, Orçamentários, Financeiros e Constitucionais – Exercício de 2023

Item Avaliado	Resultado Apurado	Parâmetro Legal/Constitucional	Conclusão Técnica	Observações Relevantes
Resultado Orçamentário	Déficit de R$ 89,4 milhões	Art. 1º, § 1º, da LRF	irregular	Execução orçamentária deficitária.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Item Avaliado	Resultado Apurado	Parâmetro Legal/Constitucional	Conclusão Técnica	Observações Relevantes
Resultado Primário	Déficit de R$ 100,17 milhões	Meta da LDO: R$-12,56 milhões	descumpriu	Indicativo de esforço fiscal abaixo da meta.
Disponibilidade Financeira Líquida	R$ 46.557.434,22 em caixa	Art. 1º, § 1º, da LRF	Regular	Havia liquidez para arcar com obrigações do próximo exercício.
Resultado Financeiro	R$ 35.169,770,12	Art. 43 da 4.320/64	Regular	Poderá ser utilizado para abertura de4 créditos adicionais
Restos a Pagar	R$ 9.434.507,92	Art. 55 da LRF	Regular	Saldo em caixa suficiente para cobertura.
Aplicação em Educação (MDE)	29,10%	Art. 212, caput, da Constituição Federal (mín. 25%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Aplicação do Fundeb em Remuneração	81,93%	Art. 212-A, XI, da CF (mín. 70%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Aplicação em Saúde	19,66%	Art. 77, III do ADCT (mín. 15%)	Regular	Percentual aplicado superior ao mínimo constitucional.
Despesa com Pessoal – Executivo	43,78%	Art. 20, III, "b", da LRF (máx. 54%)	Regular	Cumprimento consolidado dos limites
Despesa com Pessoal – Consolidado	45,14%	Art. 20, III, “a” + “b” da LRF (máx. 60%)	Regular	Cumprimento consolidado dos limites.
Endividamento (DCL)	Dívida consolidada líquida negativa	Art. 30, §1º, da LRF	Regular	Indicativo de boa solvência financeira; DCL = -R$ 36,3 milhões.
Capacidade de Pagamento (CAPAG)	Nota A	Portaria STN vigente	Regular	Permite novas operações de crédito com garantia da União.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

II.10 ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO PREFEITO

(Título 3 da ITR 00074/2026)

O Prefeito Robertino Batista da Silva apresentou Recurso de Reconsideração em face do Parecer Prévio 00086/2025 - Plenário constante do Processo TC 04453/2024, manifestando sua inconformidade com a decisão através da Petição Recurso 00038/2026 (peça 02) e Peça Complementar 13288/2026 (peça 03), requerendo sua reforma para que sejam atendidos os seguintes pleitos:

> [...]
>
> a) Receber e processar o presente Recurso de Reconsideração, confirmando o seu recebimento no efeito suspensivo, nos termos do art. 164 da Lei Orgânica do TCEES;
> b) No mérito, dar integral provimento ao recurso para, reformando o v. Parecer Prévio TC-0086/2025, afastar por completo a recomposição de valores, seja pela plena legalidade do uso dos recursos, seja pela intranscedência das sanções, seja pela ausência de razoabilidade, seja pela ausência de legalidade da decisão de recomposição em face do Município;
> c) Subsidiariamente, que a determinação de recomposição seja revista à luz dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da capacidade financeira do Município, autorizando-se a elaboração de um plano de recomposição de longo prazo, com início dos pagamentos em 2035.
>
> [...]

A Instrução Técnica de Recurso nº 00074/2026 (peça 07) opinou pelo conhecimento e não provimento, mantendo incólume os termos contidos no Parecer Prévio 00086/2025 – Plenário (Processo TC 04453/2024). O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 02552/2026 (peça 09), anuiu aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na referida instrução.

Acompanho integralmente o posicionamento da área técnica, acolhido pelo Ministério Público de Contas, quanto ao conhecimento do presente recurso e, no mérito, ao seu não provimento, com a consequente manutenção integral do Parecer Prévio 00086/2025. Adoto, como razões de decidir, os fundamentos expostos no item 3 — Mérito do Recurso — da Instrução Técnica de Recurso 00074/2026 (peça 7), que passo a transcrever.

Registro, apenas, a existência de erro material na referida instrução técnica, consistente na menção à "Câmara Municipal de Itapemirim" ao descrever o pedido de atribuição de efeito suspensivo formulado pelo recorrente. Considerando que o

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

presente recurso refere-se ao Parecer Prévio 00086/2025, relativo às contas do Município de Marataízes, a referência correta é à Câmara Municipal de Marataízes, equívoco que não compromete a compreensão da controvérsia nem interfere na conclusão adotada.

Segue a transcrição:

> [...]
>
> **3 - MÉRITO DO RECURSO.**
>
> O Recorrente pleiteia a reforma do Parecer Prévio 00086/2025 apresentando, em síntese, os seguintes fundamentos para embasar seu pedido:
>
> a. Tempestividade do recurso de reconsideração interposto dentro do prazo legal, com **pedido de efeito suspensivo** para suspender o encaminhamento do Parecer Prévio à Câmara Municipal de Itapemirim.
> b. do *error in judicando* (item III.1 do recurso):
>
> b1- da plena legalidade da despesas pela interpretação equivocada da norma, uma vez que auxilio alimentação é verba indenizatória (subitem III.1.1);
>
> b.2- da violação ao princípio da legalidade estrita e da ausência de distinção entre os regimes jurídicos das receitas de royalties (subitem III.1.2).
>
> c. Das **violações aos princípios da administração pública** (item III.2 do Recurso):
>
> c.1- ofensa à razoabilidade e proporcionalidade (subitem III.2.1);
>
> c.2- da ilegitimidade do município para figurar no polo passivo da obrigação de recomposição dos valores (subitem III.2.2);
>
> c.3- da impossibilidade de punição da gestão atual e da coletividade (princípio da intranscendência da pena) (subitem III.2.4);
>
> c.4- da nulidade da determinação por ausência de previsão legal - violação
>
> ao princípio da legalidade estrita (subitem III.2.4);
>
> d. Que seja aplicado a este caso o mesmo entendimento do Parecer Prévio TC-149/2024-7 (item IV do Recurso).
>
> **3.1- Análise**
>
> **3.1.1- Do documentos anexados ao presente Recurso.**
>
> De início cabe destacar que os “documentos” apresentados pela Defesa na Peça Complementar 13288/2026, com 385 páginas, é formado por um conjunto de documentos desconexos (exceto pelo Pareceres Prévios 86/25 e 87/205) composto por ofícios, cópia do Parecer em Consulta 15/2025, cópia do Parecer Prévio 86/2025-3 – Plenário (TC 4453/2024), cópia do Parecer Prévio 87/2025-8 – Plenário (TC 4754/2023, Prestação de Contas Anual de Marataízes, 2022), balancetes municipais orçamentário e da receita orçamentária, ambos de outubro de 2025, além de diversos registros de despachos eletrônicos e relatórios orçamentários.
>
> Mais ainda, não há no corpo do presente Recurso qualquer referência a qualquer dos documentos “complementares”, de forma que não se percebe, nesta fase do processo, qualquer razão ou utilidade dos mesmos em favor da celeridade e economia processuais, ou mesmo do acréscimo de fatos ou argumentos novos, senão, *a contrario senso,* uma tentativa infrutífera de retardar a efetividade temporal (vigência) do Parecer Prévio 86/2025.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

3.1.2- Da preliminar de suspensão dos efeitos do Parecer Prévio 86/2025.

A Defesa faz pedido (item “a”, supra) no sentido de que “seja determinado liminarmente que o Parecer Prévio nº 86/2025 não seja encaminhado à Câmara Municipal de Itapemirim até o julgamento definitivo do presente recurso de reconsideração”.

Despicienda a análise sobre tal pedimento, uma vez que o recurso de reconsideração no TCEES, conforme art. 164 da LC 621/2012, possui efeito suspensivo automático sobre a decisão definitiva em prestação/tomada de contas, paralisando os efeitos do acórdão até novo julgamento.

3.1.3- Do mérito.

À luz das razões apresentadas, dos elementos constantes dos autos e da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, opina-se pelo **não provimento do presente recurso**, conforme os fundamentos a seguir expostos.

a) Quanto às justificativas apresentadas no **subitem III.1.1** (“do *error in judicando*: da plena legalidade da despesa”), a Defesa alega, como exposto, que “é cediço na doutrina e na jurisprudência pátria que o auxílio-alimentação detém natureza jurídica de verba indenizatória, não se confundindo com vencimento ou remuneração”.

Constata-se que a Instrução Técnica Conclusiva 05648/2024, após as justificativas apresentadas pelo gestor, assim concluiu:

> (...)
> Pois bem.
> Observa-se que boa parte da defesa faz menção a normativos e entendimentos relacionados à apuração da despesa com pessoal, para fins de aferição do limite previsto na LRF, a exemplo do Manual dos Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional. Mas, não se discute neste apontamento, a despesa computável para fins de limite de despesa com pessoal e sim quais despesas podem ser custeadas pelos recursos de royalties.
> Vejamos, novamente, o aludido artigo 8º da Lei 7.990/1989:
> (...)
> Da letra da lei que rege a matéria objeto do presente indicativo de irregularidade, extrai-se que não existe permissivo para o pagamento de despesas do quadro permanente de pessoal, exceto àquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente a educação básica. Há que se registrar ainda, que o inciso II faz exceção exclusivamente ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória em efetivo exercício, não podendo, por exemplo, alcançar servidores inativos.
> Assim, alegou o gestor que o Parecer em Consulta 011/2012 atribuiu um caráter indenizatório às despesas com o auxílio-alimentação. Em que pese o posicionamento do TCEES ser razoável, temos, no caso concreto, que verificar a aplicabilidade do parecer em confronto com a Lei 7.990/1989.
> (...)
> Conforme já pontuado, a lei que rege a aplicação dos recursos dos royalties recebidos da União veda o pagamento de quaisquer despesas com o quadro permanente de pessoal (exceto na manutenção e desenvolvimento do ensino).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

> Nesse sentido, se o legislador definiu quais seriam as exceções cabíveis ao caso, entendemos, à luz da hermenêutica jurídica, que não haveria possibilidade de se enquadrar o auxílio-alimentação dentre as exceções previstas no artigo 8º, considerando que tais exceções são taxativas. Nos termos do artigo 19, § 1º da LRF, ficou estabelecido que algumas despesas com a remuneração não seriam computadas para efeitos dos gastos com pessoal. Dentre estas, destacamos as de natureza indenizatórias, como as diárias, ajudas de custo, auxílio-mudança, auxílio-alimentação, vale transporte etc.
> As despesas indenizatórias, segundo a classificação pela natureza da despesa, são agrupadas como "Outras despesas correntes", figurando entre as despesas voltadas ao quadro permanente dos entes federativos, apesar de não computarem o gasto com pessoal, para efeitos do limite estabelecido no artigo 19 da LRF. **O que se quer dizer com isso é que mesmo as despesas indenizatórias são consideradas despesas com pessoal, ainda que contabilizadas como "Outras Despesas Correntes**".
> **Assim, considerando que o artigo 8º da Lei Federal veda a aplicação dos recursos dos royalties no quadro permanente, temos que as despesas com auxílio alimentação não se enquadram nas exceções previstas na lei, merecendo destacar-se que esse posicionamento da área técnica vem sendo aceito nas decisões deste Tribunal. Cabe registrar que este TCEES já se manifestou em diversos processos pela impossibilidade de se pagar auxílio-alimentação com recursos dos royalties, determinando-se, ainda, que haja a recomposição dos valores eventualmente pagos**.
> Quanto ao Parecer em Consulta 17/2019, ele ratifica o entendimento de que as despesas com servidores efetivos e comissionados não podem ser pagas com recursos de royalties:
> 2.1. O quadro permanente de pessoal a que se refere o art. 8º, caput, Lei 7.990/89, inclui servidores ocupantes de cargos em comissão, cujas despesas não poderão ser pagas com recursos oriundos da compensação financeira a que se refere a Lei.
> Portanto, sugere-se a **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado na subseção 3.2.1.12 do RT 198/2024, por grave infração à norma legal (art. 8º da Lei 7.990/89).
> Reitera-se a necessidade de recomposição dos valores utilizados indevidamente, R$ 352.477,03 (fonte 635), equivalendo a 82.045,8160 VRTE e R$ 37.295.852,19 equivalendo a 8.681.327,7601 VRTE (fonte 704), às fontes/contas bancárias de royalties, sendo a proposta de encaminhamento a expedição de **determinação** nesse sentido, ao novo gestor, no prazo de atendimento a ser fixado pelo relator.

Na sequência, o Parecer Prévio 00086/2025 também enfrentou a matéria quanto às (i)legalidades das despesas com auxílio-alimentação com recursos de royalties, mantendo o entendimento da área técnica:

> (...)
> Quanto ao item 9.4 da ITC 5.648/2024-5, foi apresenta a seguinte alegação.

9.4 Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties) para pagamento de despesas vedas em lei

Diversamente do que pretende fazer crer a Área Técnica desta E. Casa de Contas, não há que se falar em irregularidade praticada pelo ora Defendente no tocante à utilização recursos de royalties de petróleo e gás em fim vetado em lei.

Analisando as considerações feitas pela área técnica, observa que a suposta irregularidade diz respeito aos gastos no montante superior a 37 milhões de reais referentes ao **auxílio alimentação** pagos a servidores municipais (royalties do petróleo recebidos da União).

Todavia, ressalta-se que, do valor total, isto é, aproximadamente 12 milhões de reais foram gastos com servidores em contratos temporários, ou seja, não fazendo parte do quadro permanente de pessoal.

Não obstante, ao se analisar os relatórios analíticos da Prefeitura, constata-se que parcela deste valor apontado pela área técnica diz respeito ao auxílio alimentação de servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde, o que é admitido pela legislação vigente.

Neste sentido, importa ressaltar a Lei Municipal [sic] nº 12.858/2013, que alterou a Lei nº 7.990/1989, editada com o objetivo de aumentar os investimentos na área da saúde e da educação:

(...)

Não obstante, mister mencionar, ainda, a Lei Federal nº 9.478/1997, que instituiu o regramento da distribuição da Participação Especial, que corresponde ao maior valor recebido por parte do Município de Marataízes. **Ressalta-se que a referida lei não faz menção nenhuma acerca da vedação de sua utilização quanto às despesas correntes.**

Não obstante, o outro ponto já recorrente, que sempre é mencionado em todas discussões como a tratada nos presentes autos, refere-se ao fato de a despesa com auxílio alimentação ser indenizatória. Inclusive, existem várias decisões de Tribunais de Contas do Estado e em outros Estados, que tratam o auxílio alimentação como outras despesas correntes, ou seja, não fazem parte do computo de gastos com pessoal. Neste sentido, ressalta-se trecho do Parecer 098/2020-5, da Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul:

[...] Cabe destacar, quanto a utilização de recursos de royalties para o pagamento de auxílio alimentação, e conforme já bem destacado pela área técnica, o Tribunal de Contas de Santa Catarina, nos autos do processo de consulta - CON 06/00023010, respondeu nos seguintes termos: (...) Assim, referida despesas são de pessoal, mas, contabilizadas como de custeio em "Outras Despesas Correntes". Com efeito, apesar dessas despesas não serem computadas nos limites de gastos com pessoal e, em consequência, nos termos do art. 8º da Lei 7.990/89 (Royalties), os recursos provenientes de Royalties não podem ser utilizados para pagamento de despesas indenizatórias de pessoal permanente. (grifo nosso) (...) Nota-se que apesar do caráter indenizatório, se as despesas com alimentação do pessoal permanente estão sendo custeadas com recursos de royalties, tem-se a infringência ao art. 8º da Lei 7990/89, tendo em vista que tais despesas só existem em função do quadro de pessoal e inevitavelmente vinculam-se a ele. Assim, conclui-se que

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

embora o pagamento de auxílio alimentação, seja uma verba indenizatória, é vedada a utilização de recursos de royalties para o seu pagamento. Dito isto, e conforme apontado pela área técnica quando da análise conclusiva, verifico que foram efetuados pagamentos de despesas no montante de R$ 601.656,75 (nas funções 10, 04 e 12) com auxílio alimentação (elemento de despes 3.3.90.46), na fonte de recursos 604, despesa esta vedada pela Lei 7990/89. Entretanto, com relação a utilização de recursos de royalties de petróleo para o pagamento de auxílio alimentação com servidores, verifico que caso similar ocorreu no município de Colatina, exercício de 2017, Processo TC 3744/2018, ocasião em que o Plenário da Segunda Câmara, quando da emissão do Parecer Prévio 0011/2020, realizado na 3º sessão Ordinária no dia 12/02/2020, acompanhando o voto do relator, Conselheiro Sérgio Borges, entendeu por manter o presente indicativo de irregularidade, todavia no campo da ressalva, tendo em vista que não houve evidência de ação dolosa por parte do gestor e que o ato irregular decorreu de interpretação errônea de norma legal.

(...)

É importante trazer à baila, ainda, os termos da Portaria STN/SOF n. 163/2001, que estabelece que **o elemento de despesa 46 é destinado ao registro de auxílio-alimentação. Em outras palavras: despesas orçamentárias com auxílio alimentação pagas em forma de pecúnia, de bilhete ou de cartão magnético**, diretamente aos militares, servidores, estagiários ou empregados da Administração Pública direta e indireta. **Como se pode observar, a classificação utilizada já identifica que essa despesa não é uma despesa de pessoal, pois não está empenhada no código 3.1, que indicaria despesas com pessoal e encargos, mas está empenhado no código 3.3, que indica outras despesas correntes**, despesa esta que está coberta pelo art. 1 da Lei Estadual 10720/2010.

Apesar de terem caráter indenizatório, a ITC considerou que tais despesas teriam que ser custeadas com recursos próprios, o que não se pode admitir.

Conforme se observa quando da análise da PCA apresentada pelo Sr. Robertino, tal modo de proceder se deu com base no entendimento de o gasto com **auxílio alimentação consistir em verba de natureza indenizatória**, **não se enquadrando, portanto, no conceito de despesa no quadro permanente de pessoal.**

Em primeiro lugar, entende-se que o eventual equívoco de interpretação realizada pela Administração Pública comporta mitigação. Uma simples pesquisa **nas PCAs de diversos municípios capixabas evidencia que o tema é recorrente, indicando que não se tratou de uma interpretação isolada do Município de Marataízes.** (...)

Além disso, o art. 23, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, estabelece que interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado, quando resultar novo dever ou condicionamento de direito, será objeto de regime de transição:

(...)

Vejamos, novamente, o aludido artigo 8º da Lei Federal 7.990/1989:

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,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

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 subsequente 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. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990)

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013)

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

II - **ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública**. (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013) (grifo nosso)

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001)

Conforme consta da ITC, da letra da lei extrai-se que não existe permissivo para o pagamento de despesas do quadro permanente de pessoal, exceto àquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente a educação básica. Há que se registrar ainda, que o inciso II faz exceção exclusivamente ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória em efetivo exercício, não podendo, por exemplo, alcançar servidores inativos.

Assim, alegou o gestor que o auxílio-alimentação possui caráter indenizatório, no entanto, no caso em tela temos que verificar a aplicabilidade dessa alegação com Lei Federal.

Conforme já pontuado, a lei que rege a aplicação dos recursos dos royalties recebidos da União veda o pagamento de quaisquer despesas com o quadro permanente de pessoal (exceto na manutenção e desenvolvimento do ensino). Nesse sentido, se o legislador definiu quais seriam as exceções cabíveis ao caso, entendemos, à luz da hermenêutica jurídica, que não haveria possibilidade de se enquadrar o auxílio-alimentação dentre as exceções previstas no artigo 8º, considerando que tais exceções são taxativas.

Nos termos do artigo 19, § 1º da LRF, ficou estabelecido que algumas despesas com a remuneração não seriam computadas para efeitos dos **gastos com pessoal**. Dentre estas, destacamos as de natureza indenizatórias, como as diárias, ajudas de custo, auxílio-mudança, **auxílio-alimentação**, vale transporte etc.

As despesas indenizatórias, segundo a classificação pela natureza da despesa, são agrupadas como “Outras despesas correntes”, figurando entre as despesas voltadas ao quadro permanente dos entes federativos, apesar de **não computarem o gasto com pessoal**, para efeitos do limite estabelecido no artigo 19 da LRF. O que se quer dizer com isso é que **mesmo as despesas indenizatórias são consideradas despesas com pessoal**, ainda que contabilizadas como “Outras Despesas Correntes”.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

> Assim, considerando que o artigo 8º da Lei Federal veda a aplicação dos recursos dos royalties no quadro **permanente** de pessoal, temos que as **despesas com auxílio-alimentação não se enquadram nas exceções previstas na lei**, merecendo destacar-se que esse posicionamento da área técnica vem sendo aceito nas decisões deste Tribunal.

No mesmo sentido caminham diversos outros julgados desta Corte, que consolidam o entendimento quanto à vedação do pagamento de auxílio-alimentação (entre outras despesas) com recursos de royalties: Parecer Prévio 00074/2023, Parecer Prévio 00031/2024, Parecer Prévio 00087/2025, Parecer Prévio 00053/2019, Parecer Prévio 00031/2024, Parecer Prévio 00082/2021, Parecer Prévio 00019/2020, Parecer Prévio 01/2026, Parecer Prévio 38/2023-8, Parecer Prévio 78/2026, Parecer Prévio 23/2024, Parecer Prévio 58/2023, Parecer Prévio 46/2021, Parecer Prévio 115/2020, Parecer Prévio 98/2020, Parecer Prévio 11/202.

Não há necessidade, portanto, de se debater aqui novamente a natureza contábil e jurídica do auxílio-alimentação, como quer a Defesa, e não havendo novos fatos ou argumentos, ou reparos a fazer, entendemos por não acolher as justificativas aqui apresentadas.

b) Com relação ao **subitem III.1.2** do Recurso ("do *error in judicando*: da equivocada interpretação da norma e distinção entre os regimes jurídicos das receitas de royalties"), a Defesa traz argumentação que, em nosso entendimento, é contraditória, além de pecar pela ausência de fundamentos, não merecendo acolhida.

Para a Defesa:

> (...)
> 11. Noutro giro, o mais grave equívoco da decisão recorrida reside na generalização da vedação legal. Uma detida análise das fontes de receita do Município demonstra, de forma inequívoca, que as receitas de royalties são compostas por fontes distintas, **com regimes jurídicos próprios e não comunicáveis**:
>
> - Lei nº 7.990/89: Esta lei, de fato, veda em seu art. 8º o uso dos recursos para pagamento de pessoal.
>
> - Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo): Esta legislação, que instituiu o regime de partilha e outras modalidades de exploração, não contém qualquer vedação ao pagamento de despesas de pessoal, **tampouco faz remissão à Lei nº 7.990/89**.
>
> 12. Pelo princípio da especialidade, a restrição de uma norma específica (Lei 7.990/89) não pode ser estendida a outra (Lei 9.478/97) que não a previu. A despesa considerada irregular os valores utilizados por esta lei que poderia ser integralmente custeada com as receitas da Lei nº 9.478/97, que são de livre aplicação.

A Defesa se utiliza, como suporte à sua tese, um excerto (disponível no site "jusbrasil"[8]) de uma "Consulta" respondida pelo TCU em relação à dúvida

8 https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/750997978?_gl=1*1d7ky6n*_gcl_aw*R0NMLjE3NzE4Njg5NjIuRUFJYUlRb2JDaE1JanMtdnBKYndrZ01WeHFOYUJSMFlVQVM5RUFBWUFTQUFFZ0tsdHZEX0J3RQ..*_gcl_au*Nzk4NTI2ODEyLjE3NjkwODg1OTQuMjA0OTc5NDExNi4xNzcwODMzMTA2LjE3NzA4MzMxMDY.*_ga*OTM5OTA4OTI0LjE3MzY3NjYyODI.*_ga_QCSXBQ8XPZ*czE3NzMzNDE1ODYkbzM0NyRnMSR0MTc3MzM0MjE4NCRqMSRsMCRoMA

provocada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), com o seguinte trecho:

> Enunciado
> A proibição de pagamento de despesas com dívida e pessoal com recursos das compensações financeiras (art. 8º da Lei 7.990/1989) abrange tanto os recursos arrecadados no exercício como aqueles repassados para o exercício financeiro seguinte (superávit financeiro), independentemente de terem sido transferidos ao Tesouro Nacional por força do art. 45, § 3º, da Lei 9.478/1997. **Essa vedação abrange apenas os recursos referentes à parcela de *royalties***, sejam eles devidos nos percentuais mínimos de 5%, **a qual ainda é regulada pela** Lei 7.990/1989, sejam eles devidos em percentuais excedentes, conforme estabelecido pelas Leis 9.478/1997 e 12.351/2010.

De início, como exposto, verifica se que a Defesa não traz argumentos jurídicos, jurisprudenciais ou doutrinários especificamente quanto à validade da aplicação dos limites definidos no art. 8º da Lei 7990/1987, ou quanto aos regimes jurídicos distintos, ou, ainda, da violação do princípio da legalidade estrita, mas refere-se genericamente à tal "consulta" respondida pelo TCU (que resultou no Acórdão 2027/2019 - Plenário[9]).

Ora, conforme se observa, a simples leitura da completa do Acórdão TCU 2027/2019 – além do trecho citado – a *contrario sensu*, desautoriza as conclusões às quais chegou a Defesa, de que:

a) a Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), que instituiu o regime de partilha e outras modalidades de exploração, não contém qualquer vedação ao pagamento de despesas de pessoal **e tampouco faria "remissão" à Lei 7.990/89**, de forma que "pelo **princípio da especialidade**, a restrição de uma norma específica (Lei 7.990/89) não pode ser estendida a outra (Lei 9.478/97) que não a previu" e;

b) "que a questão está longe de ser pacífica, o que, por si só, já deveria atrair a incidência do princípio *in dubio pro* administrado e afastar a aplicação de uma sanção tão gravosa".

Inicialmente, ao contrário do que afirma a Defesa, constata-se que o art. 48 da Lei 9.478/97 **citou direta e literalmente a Lei 7.990/89** (em sua redação original, uma vez que foi alterada pela Lei 12.734/2012[10], suspensa pelo STF):

> (...)
> Art. 48. A parcela do valor do royalty, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do artigo anterior, será distribuída **segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**.

Vale, aqui, como fundamento *a contrario sensu*, expor os principais argumentos do referido Acórdão TCU 2027/2019 – Plenário, citado pela própria Defesa, no sentido de superar a tese defendida, em especial, no caso,

[9] https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/resposta-consulta/despesas%2520de%2520pessoal%2520/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/3/sinonimos%253Dtrue

[10] A Lei 12.734/2012, publicada em 30/11/2012, está com seus principais efeitos suspensos por uma decisão liminar do STF, desde março de 2013, quando a ministra Cármen Lúcia concedeu uma medida cautelar na ADI 4917 para suspender os dispositivos que alteravam as regras de distribuição dos royalties do petróleo.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

a alegação de ofensa ao princípio da especialidade, notadamente quanto à desejada limitação do alcance do art. 8º da Lei 7.990/1989:

> **Acórdão TCU 2027/2019 - Plenário**
> (...)
> Assunto:
> "Consulta sobre a natureza da vinculação da fonte de recursos 42, intitulada de "Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos".
> (...)
> 70.O MPTCU concordou parcialmente com a proposta da unidade técnica. Entendeu o *Parquet* especializado **que o art. 8º da Lei 7.990/1989, por ser uma norma proibitiva de caráter geral que impede o uso dos recursos da compensação financeira para determinados fins nela expressamente elencados (pagamento de dívida e de pessoal permanente), sobrepõe-se ao regramento trazido pelo art. 45, § 3º, da Lei 9.478/1997, que tem apenas o condão de desvincular os recursos das finalidades previstas nessa lei transferindo-os ao Tesouro Nacional**.
> (...)
> 73.**A seu ver, as normas posteriores à Lei 7.990/1989 - que ao regulamentar o art. 20, § 1º, da CF/1998 estabeleceu a compensação financeira por meio do pagamento de royalties no percentual de 5% -, Lei 9.478/1997, que aumentou a alíquota dos royalties para 10% e preservou a forma de distribuição dos royalties mínimos de 5% prevista na Lei 7.990/1989, e a Lei 12.351/2010, que ao tratar da partilha de produção elevou a alíquota dos royalties para 15%, trataram tanto os royalties mínimos como os excedentes como compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural, nos termos do art. 20, § 1º, da CF/1988, de sorte que a alteração de alíquotas ou da forma de distribuição dos royalties por essas leis posteriores não seria suficiente para afastar a incidência da norma de caráter geral disposta no art. 8º da Lei 7.990/1989.**
> 74.**Relativamente à participação especial, entende que, caso se confirme sua natureza de compensação financeira ou de participação no resultado**, conforme previsto no art. 20, § 1º, da CF/1988, fato que, a seu ver, parece ter sido reconhecido pela Ministra Cármen Lúcia do STF na concessão da cautelar da ADI 4.917, então também estaria abrigada pela proibição constante do art. 8º da Lei 9.478/1997.
> 75.O questionamento em relevo, trazido a esta Corte, **demonstra a intenção do Governo Federal em utilizar livremente os superávits financeiros desvinculados (transferidos ao Tesouro Nacional) nos termos do art. 45, § 3º, da Lei 9.478/1997, objeto das indagações anteriores, dadas as vedações constantes do art. 8º da Lei 7.990/1989 que proíbe sua utilização para pagamento de dívida e de pessoal permanente**.
> 76.**Registro, de pronto, que a desvinculação da compensação financeira (royalties) ou dos recursos oriundos da exploração do petróleo e gás natural, na forma fixada pelo art. 45, § 3º, da Lei 9.478/1997, ao autorizar a transferência do superávit financeiro ao Tesouro Nacional, não desfaz as amarras impostas à sua utilização**. Em outras palavras, mesmo estando tais recursos sob a tutela direta do Tesouro Nacional, não pode a União deles se utilizar sem a observância das vedações que sobre eles pairam.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

77.**A Lei 7.990/1989** regulamentou o disposto no art. 20, § 1º, da CF/1988, que cuidou de assegurar a participação, na forma da lei, a, entre outros, órgãos da administração direta federal, **seja na participação de resultado** na exploração de petróleo e gás natural, **seja compensação financeira** decorrente dessa exploração.
78.**Para tanto, o normativo em comento** [Lei 7.990/1989] (...) **estabeleceu restrição de uso desses recursos, em especial, daqueles decorrentes das compensações financeiras (royalties)**. Trago, mais uma vez, a atual redação do art. 8º, caput, da Lei 7.990/1989:
(...)
79.**É dizer que a Lei 7.990/1989 criou vedações apenas para a aplicação dos royalties (compensações financeiras) do petróleo, impossibilitando a utilização dos recursos decorrentes para o pagamento de dívidas e de pessoal**, sem criar qualquer obstáculo para a utilização de recursos oriundos de **participação de resultados** na exploração de petróleo e gás natural.
(...)
81.Posteriormente, novas leis passaram a regular de forma diferenciada tanto a alíquota dos royalties quanto a forma de distribuição, **a exemplo das Leis 9.478/1997 e 12.351/2010** (...) **sem, contudo, derrogar, seja de forma expressa, seja de forma tácita, as vedações insertas no art. 8º da Lei 7.990/1989 que continuaram vigentes**.
82.Desse modo, mesmo as <u>receitas de royalties excedentes</u>, auferidas além do percentual mínimo de 5%, tratadas em ambas as leis mencionadas no item anterior, apesar de instituídas posteriormente à Lei 7.990/1989, estão sujeitas às proibições constantes do seu art. 8º, plenamente válido e eficaz.
(...)
83.**Essa mesma conclusão não se aplica aos recursos decorrentes da participação especial**, instituída posteriormente à Lei 7.990/1989 pela Lei 9.478/1997, em seus arts. 45 e 50. (...)
(...)
84.Depreende-se, do excerto acima, que a **<u>participação especial</u>** decorre ou da existência de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, (...). **Tal característica afasta o caráter compensatório da participação especial** e, por via de consequência, a aplicação das vedações constantes do art. 8º da Lei 7.990/1989 **que alcança apenas as compensações financeiras**.
85.Observo que a cautelar concedida pela Ministra Cármen Lúcia do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917, em março de 2013, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, suspendeu os efeitos de diversos artigos da Lei 9.478/1997, com redação dada pela Lei 12.734/2012, entre eles o § 2º do art. 50.
(...)
9.2. responder ao consulente que:
9.2.1. a proibição de que trata o art. 8°, *caput*, da Lei 7.990/1989 refere-se tanto à amortização da dívida quanto ao pagamento de juros e encargos da dívida, ressalvadas as hipóteses de utilização dos recursos oriundos das compensações financeiras previstas nos §§ 1º e 2º do mesmo dispositivo legal, com redações dadas, respectivamente, pelas Leis 12.858/2013 e 10.195/2001;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

> 9.2.2. em razão do disposto nas Leis 11.540/2007 e 12.351/2010, c/c o disposto no art. 73 da Lei 4.320/1964, a norma contida no § 3º do art. 45 da Lei 9.478/1997 não se aplica aos recursos vinculados a fundos especiais (...);
> **9.2.3**. **a norma contida no § 3º do art. 45 da Lei 9.478/1997 não se aplica aos recursos vinculados às áreas de saúde e educação por força da Lei 12.858/2013**;
> (...)
> **9.2.6. a proibição de pagamento de despesas com dívida e pessoal, prevista no art. 8º da Lei 7.990/1989, abrange tanto os recursos arrecadados no exercício como aqueles repassados para o exercício financeiro seguinte (superávit financeiro), independentemente de terem sido transferidos ao Tesouro Nacional por força do art. 45, § 3º, da Lei 9.478/1997;**
> **9.2.7. a proibição de que trata o art. 8º da Lei 7.990/1989 abrange apenas os recursos referentes à parcela de royalties, sejam eles devidos nos percentuais mínimos de 5%, a qual ainda é regulada pela Lei 7.990/1989, sejam eles devidos em percentuais excedentes, conforme estabelecido pelas Leis 9.478/1997 e 12.351/2010.**

Assim, cabe esclarecer que, quanto à denominada "participação especial" (ou compensação financeira extraordinária), que "decorre ou da existência de grande volume de produção ou de grande rentabilidade", para o TCU, "tal característica afasta o caráter compensatório da participação especial e, por via de consequência, da aplicação das vedações constantes do art. 8º da Lei 7.990/1989, que alcança apenas as compensações financeiras" (royalties)[11].

Logo, a partir do julgado do TCU, fica evidente que, se se trata de "royalties" ("compensação financeira" – tanto os recursos arrecadados no exercício, como aqueles repassados para o exercício financeiro seguinte ou superávit financeiro), e seus excedentes, aplica-se os limites do art. 8º da Lei 7.990/1989; se se trata de "participação especial" (ou "compensação financeira extraordinária"), não se aplica.

A jurisprudência do STJ consolidou o entendimento na mesma linha daquela do TCU: de que a Lei 9.478/1997 não revogou, mas, sim recepcionou e deu continuidade aos critérios de distribuição de *royalties* estabelecidos pela Lei 7.990/1989, o que, efetivamente, entendemos, afasta o debate sobre o princípio da especialidade das leis, no caso em tela (vide AgInt no REsp 1.468.965/RN; REsp 1.392.360/RN; AgInt no REsp 1.831.264/AL):

> **STJ - Turma - Segunda - REsp 2183410/DF**
> (...)
> **IV. DISPOSITIVO E TESE**
> 6. Recurso parcialmente provido para reformar o acórdão recorrido, afastando o comando judicial no ponto em que

[11] Em pesquisa nos sites da ANP e relatórios de transparência, constata-se que Marataízes recebeu receitas de **royalties** e de **participação especial** do petróleo, nos anos de 2020 a 2025, nos seguintes valores:

Marataízes. Histórico de Royalties e Participação Especial recebidos (2020–2025, em R$ milhões).

Ano	Royalties	Participação Especial	Royalties	Participação Especial	Total Anual
	R$ milhões		%		R$ milhões
2020	45,2	3,8	92,2%	7,8%	**49,0**
2021	70,3	12,5	84,9%	15,1%	**82,8**
2022	117,2	20,9	84,9%	15,1%	**138,1**
2023	152,4	20,9	87,9%	12,1%	**173,3**
2024*	170,1	132,0	56,3%	43,7%	**302,1**
2025	129,4	61,4	67,8%	32,2%	**190,8**

* O valor de 2024 inclui um pagamento extraordinário de R$ 132 milhões decorrente de um acordo judicial entre ANP e Petrobras sobre o Campo de Jubarte.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

reconheceu o direito aos royalties independentemente da origem dos hidrocarbonetos e ao afastamento do impacto da Lei n. 12.734/2012, que incluiu o § 3º no art. 48 e o § 7º no art. 49 da Lei n. 9478/1997, na divisão dos recursos.
Tese de julgamento:
1. A distribuição de royalties deve observar a origem dos hidrocarbonetos, **conforme os critérios estabelecidos no art. 48 e no art. 49 da Lei n. 9.478/1997 e no art. 27, caput e §§ 4º e 6º da Lei n. 2.004/1953, modificados pela Lei n. 7.990/1989**.
2.A inclusão de novos beneficiários pela Lei n. 12.734/2012 deve ser considerada na partilha dos royalties.
Dispositivos relevantes citados: Lei n. 9.478/1997, arts. 48 e 49; Lei n. 12.734/2012; Lei n. 7.990/1989, art. 7º.
Jurisprudência relevante citada:
STF, ADI 4.917, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão unipessoal, 18/3/2013;
STJ, AgInt no REsp 1.468.965/RN, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 9/3/2021;
AgInt no REsp n. 1.992.403/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, redator para acórdão Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9/4/2024;
REsp 1.679.371/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 6/2/2018;
AgInt no REsp n. 1.691.216/RN, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 20/5/2024;
AgInt nos EDcl no REsp n. 1.956.485/SE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 10/6/2024;
AgInt nos EDcl no REsp n. 1.698.410/AL, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/6/2023.

No mesmo sentido, o STF consolidou o entendimento (vide ADIs 3273 e 3366) no qual **reconhece que a Lei 9.478/97, ao dispor sobre a política energética nacional, não revogou automaticamente toda a Lei 7.990/89**: na verdade, a Lei 9.478/97 frequentemente incorpora ou refere-se aos critérios de distribuição de royalties estabelecidos anteriormente, o que mantém a linha da "recepção" adotada pelo STJ.

Por fim, cabe destacar que esta Corte também tem caminhado no sentido de considerar ilegais as despesas com vale-alimentação utilizando os royalties do petróleo (compensação financeira), conforme diversos julgados (entre outros, conforme já exposto):

Parecer Prévio 00074/2023
A utilização de recursos dos **royalties** para fins vedados em lei é causa suficiente para ensejar a rejeição das contas, por constituir infração grave à norma legal de natureza contábil, bem como ensejar a expedição de determinação para recomposição da fonte de recursos.
Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Marataízes (...) referente ao exercício de 2020.
(...) 9.1. Utilização de recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado pela **Lei**
Apura a Área Técnica, considerando o disposto no art. art. 8º da **Lei** Federal 7.990/89, o pagamento de **auxílio-alimentação** decorrente do quadro permanente de pessoal (rubrica 33904600) no valor de R$ 15.017.962,89, passiveis de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

devolução à **fonte de recursos 530 – Transferências da União referente Royalties do Petróleo**.
(...) Da letra da lei extrai-se que não existe permissivo para o pagamento de despesas do quadro permanente de pessoal, exceto àquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente a educação básica.
Nesse sentido, se o legislador definiu quais seriam as exceções cabíveis ao caso, entendemos, à luz da hermenêutica jurídica, que não haveria possibilidade de se enquadrar o auxílio-alimentação dentre as exceções previstas no artigo 8º, considerando que tais exceções são taxativas.
Nos termos do artigo 19, § 1º da LRF, ficou estabelecido que algumas despesas com a remuneração não seriam computadas para efeitos dos gastos com pessoal. Dentre estas, destacamos as de natureza indenizatórias, como as diárias, ajudas de custo, auxílio-mudança, **auxílio-alimentação**, vale transporte etc.
(...) Assim, considerando que o artigo 8º da Lei Federal veda a aplicação dos recursos dos **royalties** no quadro permanente, temos que as despesas com auxílio-alimentação não se enquadram nas exceções previstas na lei, merecendo repetir que esse posicionamento da área técnica vem sendo aceito nas decisões deste Tribunal. (...) Diante do exposto, entende-se que fica mantida a irregularidade, com sugestão para que seja expedida determinação ao atual Chefe do Poder Executivo para que processa à recomposição do valor de R$ 11.843.876,31 (correspondente a 3.375.862,5898 VRTE) à conta específica dos royalties do petróleo **(fonte 530),** utilizando-se para tanto de recursos da fonte ordinária (fonte 001).

Parecer Prévio 00031/2024
O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) examinou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo municipal de **Marataízes**, Sr. (...), referente ao exercício de 2021 (...).
(...) I.13.2 UTILIZAÇÃO COM DESVIO DE FINALIDADE DOS RECURSOS OBTIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (RECURSOS DE **ROYALTIES**)
(...) Os recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural, também conhecidos como **royalties**, que o Município recebe, são provenientes de fontes específicas e são estritamente controlados quanto ao seu recebimento e uso (...).
A partir do texto da lei, podemos inferir que não há autorização para efetuar pagamentos relacionados ao pessoal permanente, a menos que se trate de despesas relacionadas à manutenção e aprimoramento da educação, especialmente no ensino básico. É importante notar que o inciso II faz uma exceção estrita apenas para os pagamentos de salários e outros benefícios de natureza remuneratória para funcionários que estão atualmente em exercício, não podendo, por exemplo, incluir servidores inativos.
Assim, constata-se que o artigo 8º da Lei Federal veda a aplicação dos recursos dos **royalties** no quadro permanente, portanto, as despesas com auxílio-alimentação não se enquadram nas exceções previstas na lei. Desse modo, as despesas realizadas com o pagamento de auxílio-alimentação

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

dos servidores efetivos ou do pessoal contratado (de qualquer área), não poderá ser realizado com os recursos dos **royalties**.
(...)
4. ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL
(...) Portanto, vislumbra-se que a conduta empreendida pelo gestor ocasionou grave infração à norma federal, Lei 7.990/1989. Nesse passo, à vista do artigo 28 da Lei nº 12.376, de 2010 , observa-se que a conduta do agente público está contaminada por erro grosseiro, tendo como consequência a necessidade de reversão à conta dos **royalties (fonte 530)** dos valores pagos indevidamente com o auxílio-alimentação no montante de R$ 14.673.775,2837 , devendo essa reversão ser comprovada no envio na Prestação de Contas do Exercício do exercício de 2023. Portanto, reprovo a conduta do agente, recomendando ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas da Prefeitura Municipal de **Marataízes**, no exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. (...), na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

Parecer Prévio 00087/2025
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 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 MARATAÍZES, sob a responsabilidade dos Senhores (...), relativas ao exercício de 2022, com a manutenção da irregularidade "Utilização dos recursos obtidos a título de **compensação financeira** pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada por Lei – Recursos de Royalties (subseção 3.2.1.12 do RT 359/2023-8), Critério: art. 8º da Lei 7.990/1989;
1.2 DETERMINAR ao Município de Marataízes, por meio do atual Chefe do Poder Executivo, que elabore e apresente a esta Corte, no prazo de 30 (trinta) dias, Plano de Recomposição Específica, preferencialmente fixado em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), relativo à fonte/destinação de **royalties** correspondentes aos valores utilizados indevidamente nos exercícios. O plano deverá considerar o início das transferências financeiras da conta de recursos não vinculados para a conta de **royalties** a partir de janeiro do exercício de 2028, devendo conter, no mínimo:
• mapa analítico por empenho e liquidação;
• cálculo atualizado do montante devido, com correção pelo VRTE;
• cronograma de recomposição mensal ou trimestral, exclusivamente com recursos ordinários livres;
• proibição expressa de contingenciamento das parcelas destinadas à recomposição;
• publicidade ativa bimestral da execução, com conciliação entre fonte e destinação.
(...) 2. Por maioria, pelo voto de desempate da Presidência, que acompanhou o voto vista do conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, anuído pelo conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e pelo conselheiro substituto Donato Volkers Moutinho (em substituição ao conselheiro Davi Diniz de Carvalho), que também haviam proferido voto-vista.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Parcialmente vencidos o relator, conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo e o conselheiro substituto Marco Antônio da Silva (em substituição ao conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo), que votaram por deixar de determinar a recomposição.

Parecer Prévio 00053/2019

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Mucurici, relativa ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do senhor (...).

(...) Ratifico parcialmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 1283/2019, corroborada pelo Parecer do Ministério Público de Contas 1581/2019 abaixo transcritos, divergindo, tão somente, quanto a aplicação de multa em razão do envio intempestivo da PCA.

*(...) 2.3 Utilização de recursos de **compensação financeira** pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por lei (item 4.3.2.1 do RT 052/2019).*

*(...) De acordo com o RT 052/2019, verificou-se que foram utilizados recursos de **compensação financeira** pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por lei. No caso, identificou-se que foram pagos à conta dos recursos de royalties o **auxílio alimentação** dos servidores municipais.*

(...) Da letra da lei extrai-se que não existe permissivo para o pagamento de despesas do quadro permanente de pessoal, exceto àquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente a educação básica. Há que se registrar ainda, que o inciso II faz exceção exclusivamente ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória em efetivo exercício, não podendo, por exemplo, alcançar servidores inativos.

*De outra face, o gestor alegou que o Parecer em Consulta 011/2012 atribuiu um caráter indenizatório às despesas com o **auxílio-alimentação**. Em que pese o posicionamento do TCEES ser razoável, temos, no caso concreto, que verificar a aplicabilidade do parecer em confronto com a lei federal.*

Conforme já pontuado, a lei que rege a aplicação dos recursos dos royalties recebidos da União veda o pagamento de quaisquer despesas com o quadro permanente de pessoal (exceto na manutenção e desenvolvimento do ensino). Nesse sentido, se o legislador definiu quais seriam as exceções cabíveis ao caso, entendemos, hermeneuticamente falando, que não haveria possibilidade de se enquadrar o auxílio alimentação dentre as exceções previstas no artigo 8º.

Nos termos do artigo 19, § 1º da LRF, ficou estabelecido que algumas despesas com a remuneração não seriam computadas para efeitos dos gastos com pessoal. Dentre estas, destacamos as de natureza indenizatórias, como as diárias, ajuda de custo, auxílio-mudança, auxílio-alimentação, vale transporte etc.

As despesas indenizatórias, segundo a classificação pela natureza da despesa, são agrupadas como "Outras despesas correntes", figurando entre as despesas voltadas ao quadro permanente dos entes federativos, apesar de não computarem o gasto com pessoal, para efeitos do limite estabelecido no artigo 19 da LRF. O que se quer dizer com isso é que mesmo

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

as despesas indenizatórias são consideradas despesas com pessoal, ainda que contabilizadas como "Outras Despesas Correntes".
Assim, considerando que o artigo 8º da Lei Federal veda a aplicação dos recursos dos **royalties** no quadro permanente, temos que as despesas com auxílio-alimentação não se enquadram nas exceções previstas na lei .
Por fim, alegou o gestor que os valores pagos com recursos dos royalties foram devidamente ressarcidos à conta de origem. Em que pese tal argumento, temos que esta ação não elide a irregularidade apontada. O fato de o gestor ter efetuado o retorno dos recursos não descaracteriza a utilização indevida dos mesmos. A irregularidade, neste caso, é fática, ou seja, qualquer ação posterior não teria o condão de negar sua existência e, quando muito, a devolução dos recursos à conta específica afastaria tão somente a possiblidade de ressarcimento ao erário por parte do gestor.
Dito isto e, considerando a impossibilidade de se custear despesas indenizatórias ao quadro permanente de pessoal *do município (exceto educação), vimos não aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela manutenção do indicativo de irregularidade apontado no item 4.3.2.1 do RT 052/2019.*

Parecer Prévio 00031/2024
Incorre em erro grosseiro o gestor público que utiliza recursos de royalties em finalidade vedada pelo art. 8º da Lei Federal nº 7.990/1989, tal qual o custeio de auxílio-alimentação de servidores, tratando-se de grave infração à norma legal, passível de provocar a rejeição das contas anuais, além do dever de recomposição dos valores utilizados indevidamente na correspondente fonte de recursos.

Parecer Prévio 00082/2021
É irregular a utilização de recursos dos royalties para custeio de auxílio-alimentação de servidores, eis que se trata de despesa relacionada ao quadro permanente de pessoal, incidindo na vedação do art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

Parecer Prévio 00019/2020
Tratam os autos de Prestação de Contas Anual, referente à Prefeitura Municipal de Fundão, exercício de 2017, que reflete a atuação dos Srs. (...), ocupantes do cargo de prefeito municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município.
(...)2.6 Utilização de recursos de **compensação financeira** pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por lei
Verificou-se que o município de Fundão aplicou recursos de **compensação financeira** pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por lei, em inobservância ao artigo 8º da Lei 7.099/89.1
Observa-se, que há vedação na aplicação de recursos em quadro permanente de pessoal, conforme exposição legal. Ocorre que o município de Fundão efetuou o pagamento de despesas relacionadas a auxílio alimentação a servidores municipais (339046, despesa empenhada de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

> R$ 1.692.838,28), passíveis de devolução à fonte de recursos nº 604 (Royalties do petróleo).
> (...)Corroborando o entendimento técnico, encampado pelo Ministério Público de Contas, apreendo pela manutenção da irregularidade que se analisa, diante da impossibilidade legal de se custear despesas relativas ao quadro permanente de pessoal do município, com exceção da área de educação, ainda que de natureza indenizatória, de acordo com a expressa vedação constante do artigo 8º da lei 7990/89, **não enquadrando as despesas com auxílio alimentação nas exceções previstas**.

Assim, pelo exposto, conclui-se que não há como prosperar os argumentos da defesa quanto à suposta "violação ao princípio da legalidade estrita" e ao "princípio da especialidade" no caso.

c) Quanto ao **subitem III.2.1 do Recurso** ("das violações aos princípios da administração pública: da ofensa à razoabilidade e à proporcionalidade"), a Defesa alega:

> (...)
> A determinação de recomposição de mais de 37 milhões de reais, por uma suposta irregularidade formal cometida ao longo de anos, sem que se aponte desvio em benefício de particulares ou prejuízo material direto (visto que os servidores receberam a verba e a utilizaram no comércio local), é uma medida que carece de razoabilidade e proporcionalidade.

Há de se destacar, no caso, que o município de Marataízes é **reincidente** na conduta ilícita de aplicar recursos de royalties em despesas vedadas, em especial no pagamento de vale-alimentação aos servidores: os supra citados Parecer Prévio 00074/2023, Parecer Prévio 00031/2024 e Parecer Prévio 00087/2025 referem-se à prestação de contas do município de Marataízes nos anos de 2020, 2021 e 2022, todos com indicativo da rejeição, em especial pela conduta ilícita aqui tratada.

Ora, não há como dissociar a recorrência, por vários anos, de tais condutas ilícitas ao, no mínimo, **dolo eventual**, uma vez que o julgamento e a rejeição por esta Corte destas contas anteriores deveriam servir de parâmetros fundamentais para orientar a administração e os gestores quanto à ilegalidade dos atos praticados a qualquer tempo e, mais ainda, como resultado, intensificar e amplificar a característica da gravidade de tais condutas.

Logo, alegar genericamente, sem indicar objetivamente em que momento o Parecer Prévio 86/2025 deixou de considerar os fundamentos que estruturam os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tendo por base apenas a Apelação Cível 0041822-15.2011.8.08.0024 TJES, que também não se aprofunda no debate, não se mostra suficiente para entender em sentido contrário e acolher tais argumentos.

De início, cumpre destacar o trecho em negrito da referida sentença do TJES citada pela Defesa:

> (...)
> 4) Ressaltada a constitucionalidade e legalidade das sanções de imputação do débito (ressarcimento ao erário) e multa pelo Tribunal de Contas do Estado ao Chefe do Poder Executivo municipal, a orientação emanada dos Tribunais Superiores é no sentido que o controle pelo Poder Judiciário do procedimento fiscalizatório da Corte de Contas que impõe penalidades ao gestor público **limita-se ao campo da legalidade e da aferição da proporcionalidade e razoabilidade das sanções aplicadas**, não podendo se

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

> imiscuir no mérito da decisão eminentemente técnica proferida por aquele órgão.

Como se vê, não há maiores considerações acerca da razoabilidade e proporcionalidade no caso em análise, apenas a menção à necessidade de que as sanções aplicadas sejam razoáveis e proporcionais, como é a prática comum desta Corte.

Veja-se, por exemplo, que o Voto Vista 00165/2025 no TC 4453/2024 (originário) considerou os elementos "adequação" (a idoneidade do meio para o atingimento dos fins), "necessidade" (a escolha do meio eficaz e menos oneroso possível) e a "proporcionalidade" em sentido estrito (ou ponderação: "quanto maior for o grau de afetação de um princípio, maior deve ser a importância da satisfação do outro"), resultando em uma decisão **proporcional** e **razoável**, pertinentes às condutas ilícitas relatadas:

> Voto Vista 00165/2025
> (...)
> Ato contínuo, o Eminente Conselheiro, Dr. Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, mediante os termos dos Votos Vistas 00134/2025-9 e 00145/2025-7 (Eventos 264 e 265), divergindo parcialmente do Eminente Relator, da área técnica e do Parquet de Contas, propôs a rejeição das contas com a expedição de determinação à Municipalidade no sentido de elaborar Plano de Recomposição Específica, ipsis litteris:
> **[...] Esse conjunto de fundamentos jurídicos — aliado à jurisprudência consolidada desta Corte, expressa nos Pareceres Prévios TC-054/2018 e TC-149/2024-7 — reforça a imprescindibilidade da determinação de recomposição dos valores indevidamente utilizados, a ser viabilizada por meio de plano escalonado a ser apresentado pela municipalidade**. (grifos no original)
> Cumpre destacar que a orientação aqui adotada não configura inovação, mas resulta da aplicação da jurisprudência deste Tribunal, que em reiteradas oportunidades reconheceu que a utilização indevida de recursos de royalties impõe, de forma inafastável, a recomposição da fonte específica (530) com recursos ordinários do Município. Trata-se de exigência derivada diretamente do art. 8º da Lei nº 7.990/1989, cuja inobservância caracteriza grave infração de natureza contábil, financeira e orçamentária.
> Nesse sentido, citam-se como precedentes os Pareceres Prévios TC-074/2023-4 (Município de Marataízes, exercício de 2020), no qual, diante da constatação do uso irregular, as contas foram rejeitadas e determinou-se a recomposição do montante; TC-120/2024-9, que, ao apreciar recurso de reconsideração interposto pelo gestor, manteve íntegra a obrigação de recomposição; e TC-076/2024-1 (Município de Fundão), que igualmente reconheceu a gravidade da infração e impôs a devolução dos valores à conta vinculada. Tais deliberações consolidam a tese de que a recomposição não é faculdade do administrador, mas medida obrigatória, de observância inafastável, a fim de assegurar a correta destinação de receitas vinculadas e preservar a integridade da política pública financiada pelos royalties.
> Assim, divirjo exclusivamente quanto a esse ponto e determino que o Chefe do Poder Executivo elabore e apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, Plano de Recomposição Específica, preferencialmente fixado em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL)

No caso em análise, como já exposto – e o próprio Voto Vista 00165/2025 relata – o município de Marataízes é reincidente na prática ilícita de desviar recursos de royalties para o pagamento de vale-alimentação, tendo suas contas rejeitadas nos anos de 2020, 2021 e 2022 (e ainda em 2023, conforme o Parecer Prévio 86/2025, ao qual o presente Recurso de Reconsideração busca modificar).

A tese da Defesa, de que "a gravidade da situação e a impossibilidade material de cumprimento (...) não é um ato de controle, mas sim um decreto de colapso dos serviços públicos (...) violando o princípio da intranscendência da pena e o próprio interesse público" o que configuraria "uma penalidade ruinosa e desproporcional contra o próprio ente municipal e seus cidadãos" soa, na verdade, não só como pedido de completa legitimação e, portanto, absolvição dos atos ilícitos pretéritos, mas – e mais grave – como consequência, de autorização desta Corte para a continuidade da utilização ilegal dos royalties do petróleo, uma vez que, acatando tal argumento da Defesa, está a se criar precedente à disposição dos diversos jurisdicionados em situações similares ou, até, precedente para qualquer tipo de situação em que o município tenha sido obrigado a devolver os recursos.

Há de se considerar, ainda, que o desvio dos recursos de royalties representou, concretamente, prejuízo à população, pois tais receitas deveriam ser aplicadas em saúde, educação e investimentos: uma vez que foram utilizados para despesas com vale-alimentação dos servidores, a população deixou de se beneficiar ao serem privados dos investimentos e serviços essenciais destinados a compensar os impactos da exploração do petróleo.

Logo, se mostra casuístico que se use – após o desvio de finalidade dos recursos dos royalties – a "população" como justificativa para a alegação de "uma penalidade ruinosa e desproporcional" à mesma população que foi, anterior e sistematicamente (nos anos de 2020 a 2023), prejudicada pelas opções e decisões continuadas da administração quanto à aplicação dos recursos: houvesse, então, de fato, o desassossego e aflição que agora se revelam, possivelmente não estaríamos aqui a tratar da presente irregularidade.

Mais ainda, não se cogitaria a possibilidade de reincidência (desvio de finalidade dos recursos), presente ou futura, pois a favor da "população" seria adotada a forma legal e correta da utilização dos royalties, assim como não soaria desconfortável para a gestão a recomposição devida, a ser definida num plano elaborado pelo município, como determinado no Parecer Prévio 86/2025.

Por fim, se esta Corte acolhesse tais argumentos da Defesa, estaria se afastando da sua função constitucional de fiscalizar a aplicação de recursos públicos quanto à legalidade e legitimidade.

Pari passu, entendemos totalmente desarrazoado e inapropriado o pleito da Defesa, para que o município seja autorizado a elaborar "um plano de recomposição de longo prazo, com início dos pagamentos em 2035": como dissemos, acolher tal pedido equivale a legitimar toda e qualquer irregularidade e desvios de finalidade com a fonte de recursos dos royalties em Marataízes pela próxima década (até 2035), sem considerar, ainda, a extensão geográfica que tal precedente alcançaria (uma vez boa parte dos municípios capixabas recebem royalties, com repasses que incluem compensações financeiras distribuídas pela ANP).

Conclui-se, portanto, em não acolher as justificativas aqui apresentadas.

d) Com relação aos argumentos apresentados nos **subitem III.2.2** ("das violações aos princípios da administração pública"), subitem III.2.2 ("da ilegitimidade do Município para figurar no polo passivo da obrigação de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

recomposição") e subitem III.2.3 ("da intranscendência das sanções"), e subitem III.2.4 ("da nulidade da determinação por ausência de previsão legal"), entendemos não caber razão à Defesa.

Inicialmente, parece haver confusão por parte da Defesa quanto aos conceitos de obrigação de sanção (a recomposição de royalties é uma obrigação de restabelecimento do erário específico) e a penalidade: a jurisprudência das Cortes de Contas Tribunal consolida a distinção entre a natureza **ressarcitória** (dever de indenizar o erário) e a **sancionatória** (penalidade/multa aplicada pela conduta ilícita). Embora os termos "sanção" e "penalidade" sejam frequentemente usados como sinônimos em acórdãos, é rigorosa e objetiva a diferença entre o **débito** (reparação) das **multas** (punição):

- **Sanção (Gênero/Conceito):** é a consequência jurídica negativa imposta pela ordem jurídica a uma violação de norma, com o objetivo de coibir práticas indesejáveis. É a resposta punitiva do Estado.
- **Penalidade (Espécie/Aplicação):** é o instrumento específico, concreto e punitivo aplicado pelo Tribunal (multa, inabilitação, etc.) pelo ilícito administrativo.

Dito isto, cabe esclarecer que o princípio da intranscendência das penas (Art. 5º, XLV, CF) **não alcança obrigações civis de reparação de dano**: o município, na figura de seu representante legal (prefeito), é o responsável pela gestão e pela correta destinação das receitas de royalties, não podendo se eximir da responsabilidade passiva de devolver valores aos cofres públicos quando demonstrada a sua má aplicação.

No caso em debate, o município de Marataízes foi quem recebeu e gerenciou os recursos de royalties, possuindo autonomia orçamentária e financeira para a sua aplicação, conforme preveem a Lei Federal nº 7.990/1989 e Lei nº 12.351/2010; logo, se houve **desvio de finalidade** ou **objeto** e/ou **aplicação irregular** (por exemplo, uso em despesas correntes proibidas), o município é o beneficiário direto do recurso e, por conseguinte, o responsável pela recomposição do valor.

A jurisprudência, especialmente dos Tribunais de Contas e do STJ, firmaram o entendimento de que a aplicação de royalties em finalidades distintas do pactuado ou exigido em lei (tais recursos devem ser, via de regra, para investimentos ou setores específicos como educação/saúde) **configura má gestão**, sendo o município legitimado para responder pela devolução.

Cabe destacar que STJ consolidou a tese de que os **royalties** possuem natureza de receita vinculada, e seu **desvio para finalidades não previstas em lei** configura irregularidade, sujeitando o ente federativo à obrigação de recomposição do erário, ou seja, reconhece que o município, como pessoa jurídica de direito público, possui legitimidade passiva para responder por atos de seus gestores que resultem em prejuízo ao erário ou má aplicação de verbas carimbadas:

> **RECURSO ESPECIAL Nº 1.752.162 - RJ (2018/0165386-7) – STJ**
> ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL E AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE DANO CAUSADO PELA NÃO ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA A ÁREA DE SAÚDE DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL NO ANO DE 2005. REPARAÇÃO INTEGRAL DEVIDA. (...)
> (...)
> **RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
> 8. Entendeu o Tribunal de origem que o orçamento do ano 2005 seria fato pretérito e consumado e que a verba que deveria ter sido usada na área de saúde teve outra destinação, sendo inviável o desfazimento ou acerto daquele orçamento,

> tampouco a intervenção nas futuras dotações orçamentárias. 9. O acórdão objurgado criou parâmetro punitivo da conduta do Estado do Rio de Janeiro, aplicando-lhe o equivalente a 10% da verba apurada pelo relator como não aplicada em programas e ações de saúde, sob o argumento de que feriria "o limite da razoabilidade a fixação do valor da indenização pelo valor da diferença que deixou de ser aplicada na saúde naquele ano (R$ 183.525.151,39)", uma vez que se estaria desconsiderando "que os recursos não aplicados na área de saúde, foram destinados ao beneficio dos cidadãos do Estado do Rio de Janeiro em outras áreas, como educação, segurança, transporte, igualmente importantes. 10. Haja vista ser incontroverso nos autos o efetivo desvio de verba orçamentária destinada exclusivamente à saúde, sua aplicação em outras áreas de serviço público não pode servir de argumento para a redução do quantum, até porque as condições de serviço público oferecido à população, sobretudo no setor de saúde, encontram-se imensamente precárias. 11. Assim, se determinado valor deveria, por força de norma constitucional, ter sido aplicado na saúde, e o Estado alocou-o para programas diversos, a devolução de tal valor à sua área de origem, em sua totalidade, deve ser efetivada como forma de restaurar a ordem pública. 12. A cominação de uma espécie de multa de 10% sobre o montante desviado (como estipulado no acórdão recorrido) revela-se medida desprovida de compatibilidade lógica com o desenvolvimento da argumentação disposta no próprio voto vencedor, estando em efetiva dissonância da legislação que rege a matéria, que prevê sempre valor indenizatório equivalente ao prejuízo apurado em cada hipótese concreta, conforme se infere dos ditames do art. 944 do Código Civil.
> (...)
> AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 19. Alega o agravante ter sido afrontado o art. 381 do Código Civil, ao se negar a confusão existente entre o credor e o devedor; o art. 186 Código Civil e o art. 13 da Lei 7.347/1985, no seu entender equivocadamente adotado no caso sub judice. Sustenta não incidir no caso a Súmula 83 do STJ, pois não se firmou no STJ a tese no mesmo sentido da decisão recorrida. 20. A jurisprudência do STJ apresentada na decisão que inadmitiu o Recurso Especial demonstra de forma incontestável que "não há que se falar na existência de confusão patrimonial, nos termos estatuídos no artigo 381 do CPC, pois a condenação pecuniária possui caráter compensatório e é destinado à Fundo Específico." 21. É incogitável a existência de confusão patrimonial, arguida pelo Estado do Rio de Janeiro, nos termos estatuídos no art. 381 do CPC, pois a condenação pecuniária possui caráter compensatório e destina-se a Fundo Específico, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, motivo pelo qual se adota no caso a Súmula 83 do STJ.
> (...)
> **CONCLUSÃO**
> 24. Recurso Especial do Ministério Público Federal provido, e Agravo em Recurso Especial do Estado do Rio de Janeiro não conhecido.

No TCU também é pacífica a tese de que em casos de desvio de finalidade, onde o município foi beneficiado, o próprio ente deve ser condenado ao débito, enquanto o respectivo gestor (prefeito) responde com multa:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Acórdão 4200/2012 - Primeira Câmara
(...)
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. acolher as alegações de defesa da empresa Infratec Construções e Serviços Ltda., excluindo-a da relação processual destes autos;
9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, regulares com ressalva as contas do Sr. Bartolomeu de Ataide Teixeira, dando-lhe quitação;
9.3. com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, c/c o art. 22, parágrafo único, da Lei n. 8.443/1992, rejeitar as alegações de defesa oferecidas pelo Município de Maragogipe/BA e fixar-lhe novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove o recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde do valor R$ 82.047,86 (oitenta e dois mil, e quarenta e sete reais e oitenta e seis centavos), atualizado monetariamente a partir de 09/04/1999, até a data da efetiva quitação, na forma da legislação em vigor;
9.4. determinar ao Município de Maragogipe/BA que, na hipótese da impossibilidade de liquidação tempestiva do débito, no mencionado prazo, adote providências com vistas à inclusão do valor da dívida em sua lei orçamentária, informando ao Tribunal as providências adotadas no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste Acórdão;
(...)
6. **Quanto à falta de comprovação da aplicação dos recursos previstos como contrapartida municipal, o ressarcimento é devido, sabidamente por não se tratar de devolução de recursos municipais aos cofres federais, mas para que o Município não se beneficie dos recursos federais em proporção desconforme do ajuste**. Com mais razão quando a falta de aporte dos valores contribuiu para que a execução se desse de forma parcial, sem aproveitamento imediato na finalidade a que se destinava.
(...)
8. Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se pelo acatamento das alegações de defesa do espólio de Bartolomeu Ataide Teixeira e da empresa Infratec Construções e Serviços Ltda., de sorte a afastar a responsabilidade da empresa e julgar as contas do gestor falecido regulares com ressalva, (...), e pela rejeição das alegações de defesa do Município de Maragogipe/BA, fixando-lhe novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional da importância de R$ 82.047,86 (...), atualizada monetariamente desde 09/04/1999."
É o Relatório.
Voto
Trago à apreciação deste Colegiado Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, em nome do Sr. Bartolomeu de Ataide Teixeira, ex-Prefeito, em decorrência da não-aprovação das contas dos recursos federais transferidos ao Município de Maragogipe/BA, por força do Convênio n. 2.806/1998, para a construção de uma unidade mista de saúde (fls. 32/41, v. p.).
(...)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

> 21. Por fim, quanto à falta de aplicação da contrapartida do convenente no objeto pactuado, o Município de Maragogipe/BA se limitou a informar sobre Ação de Ressarcimento movida em desfavor do ex-Prefeito, sem manifestar-se especificamente sobre a irregularidade apontada.
> 22. De acordo com os documentos acostados às fls. 298/299 e 307, do v. 1, a citação do Município de Maragogipe/BA se deu em 21/07/2010, após dez anos da data do último repasse de recursos federais feito ao convenente no âmbito do Convênio n. 2.806/1998, ou seja, em 09/04/1999 (fls. 53 e 63, v. p).
> 23. Mesmo assim, o Ministério Público junto ao TCU entende não ser o caso de arquivar os autos, sobretudo porque "o débito atribuído em função da ausência de aplicação de contrapartida, além de decorrer de expressa previsão do ajuste firmado, encerra caráter proeminentemente objetivo, de modo a não se vislumbrar prejuízo na concretização da defesa em razão do transcurso de tempo".
> 24. Assiste razão ao **Parquet**. **O dever de devolver o valor da contrapartida não aplicada no objeto ajustado tem amparo nos termos do Convênio firmado e na IN/STN n. 1/1997 (art. 7º, inciso XIII) e visa a manter a proporcionalidade acordada entre os recursos públicos do concedente e os do convenente**.
> 25. Nesse contexto, acolho a manifestação do MP/TCU, no sentido de rejeitar as alegações de defesa do Município de Maragogipe/BA e de fixar-lhe novo e improrrogável prazo para recolhimento do valor do débito apurado.

Desta forma, entendemos que, quanto à natureza dos recursos, os Royalties são receitas originárias da União, repassadas com destinação específica e restrita, de forma que a aplicação em despesas vedadas (pessoal, dívidas, manutenção administrativa) configura **desvio de finalidade** ou de **objeto** e, em ambos os casos, obriga a recomposição ao erário, havendo, no caso, a responsabilidade solidária/subsidiária, sendo responsabilizados tanto o gestor (imposição de sanções como multa e inabilitação) quanto o município (obrigação de devolver o dinheiro), visando o ressarcimento do erário federal ou a devolução ao fundo específico do município (dependendo da natureza da norma infringida).

Ademais, isentar o município de recompor esses valores configuraria enriquecimento ilícito do ente público às custas de verbas com destinação vinculada por lei: o descumprimento dessas regras pelo gestor não afasta a responsabilidade do ente recebedor de restaurar a conta específica do recurso e a recomposição visa proteger o patrimônio público e garantir que o recurso sirva à finalidade social e ambiental determinada pela Constituição, independentemente de quem ocupava a cadeira do executivo no momento do desvio.

Logo, a tese de ilegitimidade do município para figurar no polo passivo da obrigação de recomposição, trazida pela Defesa deve ser afastada, porque o município é o **sujeito da relação jurídica** de recebimento dos royalties.

O erro administrativo do agente político não apaga o fato de que os valores ingressaram nos cofres municipais e foram utilizados em benefício da administração local, tornando o ente municipal a parte legítima para figurar no polo passivo da obrigação de ressarcimento.

Por consequência, a tese da intranscendência também não se aplica ao caso, pois é adequada às sanções: o princípio da intranscendência (previsto no art. 5º, XLV da CF) impede que multas, suspensão **de direitos e penas**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

restritivas passem da pessoa do infrator para o ente; no entanto, o **débito** (a obrigação de devolver o que foi gasto indevidamente) é uma obrigação patrimonial do ente que se beneficiou do recurso.

A jurisprudência do **STF** (RE 770.149/PE, Tema 743 de Repercussão Geral; RE 607.420, Tema 327), **STJ** (Súmula 615; RE 1.067.086/BA - Tema 327 STF) e do **TCU** (Acórdão 5653/2016-Primeira Câmara; Acórdão 14/2025; Acórdão 8142/2025-Primeira Câmara; Acórdão 1120/2017 – Plenário; Acórdão 1.711/2017 - Plenário) entendem que a tese da intranscendência só socorre o município para afastar sanções que o impeçam de receber novos repasses (como inscrição no SIAFI/CAUC), mas **nunca para eximi-lo do dever de devolver** verbas carimbadas que foram mal utilizadas.

No mesmo sentido, nos termos do Art. 37, § 6º da Constituição (responsabilidade objetiva do ente), fica evidenciado que as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus agentes causem a terceiros (ou a fundos específicos, como o de royalties): o dever de restaurar a conta específica é uma obrigação do ente federado perante a União e os órgãos de controle.

Assim, entendemos que a intranscendência protege o município de pagar a multa aplicada aos gestores responsáveis pela ilicitude, mas não o autoriza a manter no seu caixa um recurso que, por lei, deveria estar em uma conta vinculada específica, o que nos permite concluir que as justificativas aqui apresentadas não devem ser acolhidas.

Quanto ao pedido disposto no item IV do presente Recurso, “da aplicação dos termos do Parecer Prévio 00149/2024” (relativo ao município de Itapemirim, exercício 2022), entendemos , na mesma toda, não caber razão à Defesa. Senão, vejamos:

> **Parecer Prévio TC-149/2024-7**
> (...)
> **II.7.1 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 00381/2023-2)**
> O corpo técnico verificou o pagamento de despesas com recursos de royalties, expressamente vedadas no art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, no montante de R$ 21.713.388,82.
> Afirmou o gestor, que do apontamento da área técnica referente ao montante de R$ 21.713.388,82, deve-se considerar que R$ 16.562.405,47 foi para 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 DOC 02 – Listagem de Empenhos (peça 235), com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.
> Na Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024 (peça 256), após a defesa oral, a área técnica constatou que na listagem de empenhos enviada pelo defendente foi 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. Também verificou o pagamento de auxílio-alimentação (R$ 1.040.876,26) a servidores comissionados e contratados temporariamente.
> Por fim, concluiu o corpo técnico 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 regular, restando o valor de R$ 2.663.108,07 a ser restituído às fontes 530 e 540 – recursos de royalties.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

Quanto ao Relatório de Diligência 00008/2024-5 (peça 261), a área técnica concluiu por manter integralmente todos os termos da ITC 03894/2024-7.
(...)
O prefeito Antônio da Rocha Sales, através do memorial descritivo de sustentação oral (peças 233, 234, 243 e 245) e notas taquigráficas (peça 250), relatou que considerando a queda de arrecadação, com o consequente decréscimo da RCL, e o controle de gasto com pessoal, apesar de todos os esforços empreendidos e ações executadas, ficou clara a inviabilidade e o impedimento do gestor em sanar todos os ajustes fiscais necessários.
Afirmou o gestor que ao assumir a execução financeira e orçamentária do município, se deparou com um déficit financeiro, apresentado no balanço patrimonial do 1º semestre de 2022 (peça 236), especificamente na fonte dos royalties, o déficit correspondeu a R$ 59.316.168,56. No entanto, em breve análise na apuração dos valores arrecadados no período de julho/2022 a dezembro/2022, especificamente na fonte royalties, foi apresentado o valor de R$ 88.629.925,73. Em simples cálculos aritméticos, fica comprovado que o déficit encontrado correspondeu a 66% do valor total arrecadado previsto até o término do exercício financeiro, ou seja, restou o saldo de R$ 29.313.757,23 para custeio de todas as ações de serviços públicos, tais como saúde, educação, serviços básicos essenciais ofertados à população, manutenção da máquina, dentre outros.
Continuando sua narrativa, o gestor afirma que do total de déficit financeiro apresentado em todas as fontes de recurso conforme ITC, representando R$ 9.809.807,98, confrontado com o déficit total encontrado no primeiro semestre de 2022 de R$ 81.746.215,91, o município encerrou o exercício amortizando o valor de R$ 71.936.407,93, o que representa 88% do total do déficit encontrado.
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).
(...)
Também apontou que os documentos apresentados pelo gestor demonstraram, de fato, que houve tentativa de se reverter o déficit orçamentário e financeiro, principalmente quando à fonte 530. Contudo, no encerramento do exercício o resultado financeiro consolidado foi deficitário em R$ 9.302.903,33.
Por fim, concluiu a área técnica que ainda que louvável o esforço do gestor nesse quesito, ele não logrou êxito em

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

corrigir o rumo das finanças do município, conforme previsto nos artigos da lei de responsabilidade fiscal.
(...)

II.7.4 Descumprimento das determinações contidas nos Pareceres Prévios 00046/2021-6 e 00027/2022-1, Proc. TC 08681/2019-2 e 03330/2020-6 (subseção 7 do RT 000381/2023-2);

Quanto aos processos TC 08681/2019-2 e 03330/2020-6, não foram localizadas nestes autos informações sobre o cumprimento das determinações para a recomposição da totalidade dos recursos financeiros utilizados para pagamento indevidos, nos montantes de R$ 30.117.381,15 e R$ 30.964.060,80, à conta de recursos de royalties.

Em sua defesa, o gestor reafirma o cenário já apresentado, que inviabilizou o cumprimento das determinações. Ressaltando que estas são cumulativas de vários exercícios, cujo montante total corresponde a R$191.016.523,90. Caso fosse recomposto todos os valores no exercício de 2022, este comprometeria seriamente a execução do orçamento e o cumprimento dos limites constitucionais, legais e fiscais, pois seria transferido para a conta royalties todos os recursos próprios arrecadados em 2022, R$ 113.672.851,75, e parte do exercício de 2023, R$ 156.406.728,12.

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).

Solicitou o gestor, a modulação dos efeitos quanto à devolução dos recursos provenientes dos royalties, utilizados indevidamente por gestões anteriores. A atual administração não poderia ser penalizada por atos de administrações passadas. A devolução integral dos valores impactaria severamente a prestação de serviços essenciais à população bem como o colapso financeiro. 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.

Para justificar sua solicitação de modulação dos efeitos, citou precedentes do Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União e Tribunal de Justiça do Espírito Santo.

Em suas considerações finais, o gestor solicita que este 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. Entretanto, caso essa Corte de Contas não entenda cabível a modulação dos efeitos solicitados, 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% (cinco por cento) sobre a receita própria líquida arrecadada, a fim de não

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

comprometer a manutenção da máquina pública e os índices da LRF.

A área técnica, após analisar as argumentações do defendente, quanto à situação financeira do município, que impossibilitou a restituição dos valores especificados nos autos dos Processos TCEES 0868/2019-2 e 03330/2020-6, informou que tais argumentos já foram objeto de análise na ITC 1934/2024-4 (peça 230), portanto, consolidou-se o entendimento exposto na Instrução Técnica Conclusiva, no sentido de que houve descumprimento de determinação expedida pelo TCEES (art. 163, §1º do RITCEES).

Por fim, registrou a área técnica, que o dever de recomposição da conta bancária e fonte de recursos pertinentes aos royalties permanece, sendo proposto nova determinação ao atual prefeito, com prazo assinalado pelo relator para recomposição, sendo tratados neste apontamento (Pareceres Prévios 00046/2021-6 e 00027/2022-1, proc. TC 08681/2019-2 e 03330/2020-6): R$ 30.117.381,15 (equivalentes a 9.202.891,0041 VRTE) e R$ 30.964.060,80 (equivalentes a 9.049.320,7470 VRTE).

Pois bem, inicio agora a análise do mérito das irregularidades apontadas, com o objetivo de garantir que todas as questões sejam abordadas de forma justa e transparente.

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, 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.

(...)

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

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).

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

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[12], cujo trecho cito a seguir:

(...)

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.

(...)

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:

(...)

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,

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

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.**

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.

(...)

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[13] 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 orçamentárias, cujas comprovações

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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

deverão vir nas Prestação de Contas Anuais do Prefeito, a partir do exercício de 2025.
(...)
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.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), divirjo do entendimento da área técnica e acompanho o Ministério Público Especial de Contas, e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:
(...)
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
(...)

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.

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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

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.

Assim, como se observa, o precedente suscitado pela defesa, Parecer Prévio TC-149/2024-7, significa tão somente decisão na qual foram sopesadas as circunstâncias fático-jurídicas encontradas[14] e nele se entendeu que não estava presente a correlação necessária entre a atuação daquele gestor, Antonio da Rocha Sales (de Itapemirim), e as irregularidades naquele momento questionadas a fim de responsabilizá-lo e, ademais, não representa a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, conforme já exposto nos itens anteriores.

E, conforme se constata, apesar das circunstâncias atenuantes que resultaram na aprovação de contas com ressalva do então gestor Antônio da Rocha Sales de Itapemirim, os gestores anteriores (Thiago Peçanha Lopes e José de Oliveira Lima), responsabilizados pela deterioração das contas municipais, tiveram suas contas com o parecer prévio pela rejeição, em especial por se utilizarem dos recursos dos royalties para pagamentos não permitidos por lei.

Mais ainda, foi determinado neste Parecer Prévio 149/2024, que o gestor garantisse, "a partir do exercício de 2025, o restante da recomposição da conta específica dos royalties", ou seja, em nenhum momento foi admitida – apesar das circunstâncias narradas – o não cumprimento das determinações desta Corte que visava a recomposição, pelo município, dos valores dos royalties aplicados em desvio de finalidade e objeto.

Constata-se, portanto, que tal precedente suscitado pela defesa, Parecer Prévio TC-149/2024-7, como exposto, apresenta razões de decidir fundadas nas muitas circunstâncias específicas e restritivas enfrentadas pelo então

[14] Em especial pela conjuntura do período, pelo fato do gestor ter assumido a administração do município (em 01/08/2022) após eleição suplementar devido a cassação do gestor anterior pelo TSE, da situação em que se encontrava as finanças municipais, pois o gestor recebeu "um município com problemas de utilização indevida dos recursos públicos, e pós pandemia de covid-19", além do rigoroso esforço registrado em busca do equilíbrio das finanças.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

gestor de Itapemirim, que não guardam qualquer relação ou pertinência com os fatos apresentados e analisados no Parecer Prévio 86/2025 (município de Marataízes), ora contestado pelo presente Recurso de Reconsideração, de forma que se conclui por não acolher as justificativas aqui apresentadas.

Quanto à alegação da "nulidade da determinação por ausência de previsão legal", a Defesa alega que "a determinação para que o Município apresente um *Plano de Recomposição* é um ato manifestamente nulo, por absoluta ausência de previsão legal que confira a esta Egrégia Corte de Contas a competência para impor tal obrigação", pois, uma vez que o faça, estaria a estabelecer "uma modalidade de penalidade não tipificada em nenhuma das normas de regência".

Por derradeiro, não cabe razão à Defesa, em especial porque aqui confunde "pena" com "medidas corretivas" ou "cautelares" *stricto sensu*.

A partir da teoria dos poderes implícitos, cabem aos Tribunais de Contas o "poder geral de cautela" para determinar medidas corretivas, como a recomposição de danos ao erário, que não é nem penalidade, nem ressarcimento, mas o restabelecimento do *status quo ante* da prática do ato ilícito.

Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para fiscalizar a aplicação de recursos e, ao constatarem irregularidades, **determinar** a adoção de medidas para corrigir o ato, inclusive com a aplicação de multas e ressarcimento ao erário: por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece diversas obrigações de recomposição orçamentária e financeira (como no caso de despesas com pessoal), conferindo base para que o TC exija o plano de correção:

- **Ação Planejada e Corretiva (art. 1º, § 1º):** Estabelece que a gestão fiscal responsável pressupõe prevenir riscos e **corrigir desvios** capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e obediência a limites.
- **Limitação de empenho (art. 9º):** Determina que, se verificado ao final de um bimestre que a receita não comporta o cumprimento das metas fiscais, os Poderes devem promover a limitação de empenho (contingenciamento) e movimentação financeira.
- **Fiscalização do Tribunal de Contas (art. 59):** Estabelece que o TC alertará os Poderes sobre o descumprimento de limites ou riscos fiscais. O §1º determina que o Tribunal deve verificar o cumprimento das metas e limites, exigindo ações corretivas quando constatados desvios.
- **Limites de Despesa com Pessoal (art. 23 e 22, parágrafo único):** Se a despesa com pessoal ultrapassar 95% do limite (limite prudencial), ou o limite máximo, a LRF exige a adoção de medidas corretivas. Caso o excesso não seja eliminado no prazo legal, o ente sofre vedações, como a proibição de receber transferências voluntárias.

A jurisprudência do STF (SS 5.505-AgR Rel. Min. Luiz Fux (presidência), DJe de 24/2/22), também reconhece que os Tribunais de Contas podem determinar – **com base no poder geral de cautela** – a suspensão de atos administrativos, além de poder exigir medidas para prevenir ou corrigir danos ao erário, o que abrange a exigência de planos de ação para regularização:

> EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PODER GERAL DE CAUTELA. SUSPENSÃO DE PAGAMENTO. PROVIMENTO JUDICIAL PARA SUSPENDER MEDIDA DETERMINADA POR CORTE DE CONTAS. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS EVIDENCIADA. JURISPRUDÊNCIA

> DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MEDIDAS QUE VISAM À PRESERVAÇÃO DO ERÁRIO**. AGRAVO PROVIDO.
> 1. Pedido de suspensão formulado contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, a qual suspendeu os efeitos de decisão da Corte de Contas Estadual, que havia sustado um dos efeitos do contrato (pagamento), enquanto se aguarda a conclusão do apuratório.
> 2. Comprovada a existência de risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, tendo em vista a possibilidade de frustração da utilidade do resultado final da fiscalização da Corte de Contas Estadual. [...]
> **5. "Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de grave lesões ao erário, em sede de atos de fiscalização"**
> (SS nº 5.505-AgR, Rel. Min. Luiz Fux (presidência), DJe de 24/2/22). 6. Agravo provido. (STF - SS: 5306 PI, RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI, DATA DE JULGAMENTO: 18/03/2023, TRIBUNAL PLENO, DATA DE PUBLICAÇÃO: PROCESSO ELETRÔNICO DJE-S/N DIVULG 23-05-2023 PUBLIC 24-05-2023)

Por fim, cabe ressaltar que as normas específicas que regem este TCEES (Lei Complementar 621/2012 – LOTCEES e Resolução 261/2013 – RITCEES) trazem previsão de "determinação" aos jurisdicionados, em diversos momentos, para que sejam adotadas "medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência" ou para a "a instauração da tomada de contas especial", ou para a "adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei" ou para que se adote "outras medidas cabíveis, inclusive de caráter cautelar" e, ao que se saiba, tais normativos não foram declarados inconstitucionais:

> **Lei Complementar Estadual 621/2012 - LOTCEES**
> (...)
> Art. 83. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, quando caracterizadas:
> (...)
> § 1º No caso de não cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, o Tribunal de Contas determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento da decisão. (...)
> (...)
> Art. 86. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe **determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência**.
> Art. 87. Verificada irregularidade nas contas, cabe ao Tribunal ou ao Relator: (...)
> V- **se houver débito, determinar o recolhimento da quantia devida, pelo seu valor atualizado**;
> VII- **determinar a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei**;
> VII- **adotar outras medidas cabíveis, inclusive de caráter cautelar**.
> (...)

> Art. 105. O Tribunal de Contas comunicará às autoridades competentes o resultado das fiscalizações que realizar e **determinará a adoção de medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas**. (...)
> (...)
> Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:
> (...)
> VII - **reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal de Contas**;
>
> **Resolução 261/2013 - RITCEES**
> (...)
> Art. 163. O Tribunal julgará as contas *irregulares* quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
> (...)
> § 1º O Tribunal poderá **julgar irregulares as contas no caso de descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência**, em processos de tomada ou de prestação de contas.
> (...)
> Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:
> (...)
> IV- **determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável** ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

> Assim, entendemos não acolher as justificativas aqui apresentadas.
>
> **4- CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
>
> Diante do exposto nesta instrução técnica de recurso, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso e, quanto ao mérito, pelo seu **NÂO PROVIMENTO**.
> [...]

Da análise dos fundamentos acima transcritos, verifico que a instrução técnica enfrentou adequadamente todas as questões devolvidas ao Tribunal pelo recurso, apresentando conclusões com as quais convergem as razões deste voto.

Em primeiro lugar, a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, embora relevante para sua classificação orçamentária e para a apuração dos limites de despesa com pessoal, não o desvincula do quadro de servidores que lhe dá causa. Por essa razão,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

tal despesa não se enquadra nas exceções previstas no art. 8º da Lei nº 7.990/1989, permanecendo vedado seu custeio com receitas de royalties.

Também acompanho a distinção estabelecida pela área técnica entre os royalties propriamente ditos e a participação especial. As vedações do art. 8º da Lei nº 7.990/1989 alcançam os royalties mínimos e excedentes, ainda que disciplinados por legislação posterior, sem se estender, nos mesmos termos, às receitas decorrentes da participação especial. Essa diferenciação, contudo, não altera a conclusão do caso concreto, pois os valores objeto da irregularidade foram identificados nas fontes submetidas à restrição legal.

De igual modo, a recomposição determinada no parecer prévio recorrido não possui natureza de multa ou sanção pessoal contra o atual gestor ou contra a coletividade. Trata-se de medida destinada a restaurar a integridade da fonte específica, mediante transferência de recursos ordinários para a conta de royalties indevidamente onerada. Por isso, não incide o princípio da intranscendência das penas, nem se verifica ilegitimidade do Município para cumprir obrigação relacionada à recomposição de recursos por ele recebidos e administrados.

Quanto à proporcionalidade, o Parecer Prévio 00086/2025 não impôs restituição imediata e integral, mas determinou a elaboração de plano escalonado, preferencialmente vinculado a percentual da Receita Corrente Líquida, com início das transferências apenas em 2028. A solução já considera a capacidade financeira municipal e busca compatibilizar a recomposição da fonte com a continuidade dos serviços públicos. Em sentido oposto, o pedido subsidiário de postergação do início dos pagamentos para 2035 não veio acompanhado de demonstração técnica suficiente de sua necessidade.

Por fim, o precedente relativo ao Município de Itapemirim não conduz à reforma pretendida, especialmente quanto ao histórico da irregularidade, às fontes examinadas e ao tratamento conferido à recomposição no caso concreto.

Assim, as razões recursais não apresentam elementos capazes de afastar a ilegalidade reconhecida, a necessidade de recomposição da fonte específica ou os demais fundamentos do Parecer Prévio 00086/2025. Impõe-se, portanto, o conhecimento do recurso e, no mérito, o seu não provimento.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), acompanho do entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro Relator

1. PARECER PREVIO TC-0052/2026:

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

1.1. CONHECER o presente recurso de reconsideração apresentado, por atender aos pressupostos de admissibilidade.

1.2 NEGAR PROVIMENTO, mantendo integralmente o Parecer Prévio TC nº 00086/2025, proferido nos autos do Processo TC nº 04453/2024.

1.3 DISPONIBILIZAR, juntamente com o Voto a ITR 00074/2026.

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

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 6/8/2026 - 39ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: C8499-D113D-EC44A

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

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: C8499-D113D-EC44A