



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR E DEMAIS MEMBROS DO PLENÁRIO DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – TCE/ES

Decisão recorrida: Parecer em Consulta 00003/2020-1
Processo de referência: 689/2020
Consulente: Gilson Daniel Batista
Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Viana
Assunto: Consulta sobre a Utilização dos Recursos de *Royalties*¹

O **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 152, inciso II²; 157³; e 166, § 2^o da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012⁵ (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES); no art. 3^o, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº. 451/2008⁶; bem como no artigo 408⁷ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do

¹ Recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

² **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
[...]
II - pedido de reexame;

³ **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

⁴ **Art. 166. Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo**, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019) (grifou-se)
[...]

§ 2^o Nos processos de consulta, o pedido de reexame é cabível exclusivamente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

⁵ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf> Acesso em: 28 abr. 2020.

⁶ **Art. 3^o** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
[...]

III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

⁷ **Art. 408. Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo**, em face da decisão definitiva ou terminativa proferida em processos de fiscalização e de consulta. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019) (grifou-se)
[...]

§ 3^o Se o pedido de reexame versar sobre item específico da decisão recorrida, os demais itens não serão atingidos pelo efeito suspensivo. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

§ 4^o Nos processos de consulta, o pedido de reexame será interposto exclusivamente pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 5^o O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.



Estado do Espírito Santo – RITCEES⁸, exprimindo irresignação com os termos assentados pelo **Parecer em Consulta 00003/2020-1** (Processo TCE-ES 689/2020), vem propor o presente

PEDIDO DE REEXAME, COM EFEITO SUSPENSIVO

em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, do RITCEES⁹.

1 CABIMENTO, LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE RECURSAL

Preceitua o art. 166 da Lei Complementar nº. 621/12 que “*cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta*”, aplicando a ele, no que couber, “*as disposições dos artigos 164 e 165 desta Lei Complementar*”.

Por sua vez, prescreve o art. 408, §5º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que “*o prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal*”¹⁰, especificamente em seu art. 67¹¹.

⁸ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-11-2019-Revisado-13.2.2020.pdf> Acesso em: 28 abr. 2020.

⁹ **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:
XIII - deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;

¹⁰ **Art. 408** [...]

§ 5º O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

¹¹ **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

De seu turno, dispõe o art. 157 da Lei Complementar nº. 621/12 que “o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”¹², iniciando-se sua contagem, mediante entrega, de forma pessoal, dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único)¹³.

Trata-se de processo eletrônico em que se depreende do **Despacho 14409/2020-6 que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia 03 de abril de 2020, sexta-feira**. Entretanto, tendo em vista o período de suspensão dos prazos processuais decorrente da pandemia de Coronavírus – COVID-19¹⁴, entre os dias 17 de março de 2020 e dia 17 de maio de 2020, de acordo com as **Portarias Normativas nº. 25, de 16 de março de 2020, nº 27, de 22 de março de 2020, nº 46, de 1 de abril de 2020 e nº. 58, de 30 de abril de 2020**, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso iniciou-se no primeiro dia útil seguinte, **segunda-feira, 18 de maio de 2020**, com previsão de encerramento do prazo recursal para o dia **16 de julho de 2020, quinta-feira**, nos termos do art. 67¹⁵ da LOTCEES.

Portanto, mostra-se tempestivo o presente recurso.

Em idêntica senda, revela-se estreme de dúvidas a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste Pedido de Reexame, porquanto o **Parecer em Consulta 00003/2020-1** recorrido se revelou divergente ao Parecer Ministerial.

¹² **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

¹³ **Art. 62.** A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei.

Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

¹⁴ O **Coronavírus (COVID-19)** foi reconhecido como pandemia pela Organização Mundial de Saúde e como calamidade pública no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Disponíveis em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus> e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acessos em: 27 mar. 2020.

¹⁵ **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.



2 DOS FATOS

Os autos processuais, objeto deste Recurso, versam sobre **Consulta (Petição Inicial 00108/2020-5)** formulada no início do ano de 2020 pelo atual **Prefeito Municipal de Viana**, senhor **Gilson Daniel Batista**, por meio da qual o Consulente requereu respostas em face das seguintes indagações:

- 1) os recursos financeiros recebidos pelo município com base na Lei Estadual nº 8.308/16 (royalties do *Fundo*) podem ser utilizados hoje para custear aquelas despesas previstas no art. 3º dessa norma legal já revogada, e da Lei Estadual nº 10.988/2019, pois foram adquiridos quando ela estava vigorando?
- 2) OU devem ser empregados para custear somente as despesas previstas na legislação federal que estiver em vigor na data do gasto?

De posse dos autos, a Equipe Técnica do **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas**, por intermédio da **Instrução Técnica de Consulta 00012/2020-9**, concluiu que “*Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme a Lei Federal 7.990/89¹⁶ e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada sua aplicação no pagamento de dívidas que não sejam com a União, no pagamento do quadro permanente de pessoal (exceto do magistério em efetivo exercício na rede pública) e no pagamento de despesas correntes*” (grifou-se). Confira os fundamentos da referida peça técnica:

[...]

II – ANÁLISE DO MÉRITO

Como a peça da consulta narra um histórico legal e judicial, faz-se necessário, inicialmente, delimitar as questões que serão examinadas nessa análise. Para subsidiar suas perguntas, o consulente trata de dois assuntos: a constitucionalidade das leis estaduais e a sua vigência. Assim, ele relata a existência de decisão em Ação Direta de Inconstitucionalidade, recentemente proferida pelo STF, a respeito da divisão dos royalties entre

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

os municípios e a revogação da lei estadual que regulava os royalties no Espírito Santo, embora uma lei temporária e excepcional que trata de um ponto específico relativo a essas verbas não tenha sido revogada. Embora a constitucionalidade das leis tenha sido aventada, não é necessária (nem possível) a discussão sobre esse tema, sendo cabível apenas o debate sobre a vigência das leis. Dessa análise, verifica-se que os recursos devem ser aplicados na forma da lei federal, como se passa a expor.

Primeiramente, esclareça-se que, embora a consulta trate da ADI 4.846, o tema nela discutido não se relaciona ao objeto da consulta. O objeto da ADI 4.846 era o art. 9º da Lei Federal 7.990/89, que trata da forma da distribuição dos royalties, ao passo que o objeto da presente consulta se relaciona ao art. 8º da Lei Federal 7.990/89, que trata da aplicação dos recursos. Este não teve sua constitucionalidade ventilada na referida ADI. Assim, toda a discussão da consulta acerca da decisão proferida no controle concentrado de constitucionalidade não se aplica ao caso.

Se assim não fosse, isto é, caso a aplicação dos recursos dependesse da análise de constitucionalidade das leis estaduais, a consulta não poderia ser conhecida. Aos Tribunais de Contas somente é deferida o controle de constitucionalidade incidental, ou seja, aquele que ocorre como prejudicial do mérito da irregularidade discutida no processo. Ocorre que, nas consultas, o mérito não se refere a um caso concreto, mas a uma situação abstrata. Dessa maneira, discutir a constitucionalidade numa consulta significa realizar um controle de constitucionalidade não como um incidente anterior a uma outra questão, mas como a questão a ser resolvida em si, o que o tornaria um controle de constitucionalidade abstrato, vedado a esta Corte. Contudo, como explicado no parágrafo anterior, o debate sobre a constitucionalidade das leis mencionadas na consulta não é necessário à resposta.

Conquanto seja incabível a discussão sobre a constitucionalidade apresentada na consulta, o outro tema trazido na peça consultiva, a revogação legal, traz a chave para a resposta. Destarte, a fim de responder às perguntas feitas pelo consulente, é necessária a avaliação da vigência das leis. Para tanto, iniciaremos com uma incursão sobre as leis mencionadas na consulta, seguida do exame sobre a revogação expressa da Lei Estadual 8.308/2006 pela Lei Estadual 11.088/2019, e, afinal, o impacto desta na Lei Estadual 10.988/2019, qual seja, sua revogação tácita.

Após a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, a União tratou dos royalties na Lei Federal 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Essa norma dispõe, dentre outros assuntos, sobre a distribuição dos royalties entre os entes federados – no art. 9º, declarado constitucional pela ADI 4.846 – e sobre a aplicação desses recursos por parte deles – no art. 8º, que é o que interessa para a presente consulta. Nesse dispositivo, o legislador federal permitiu um uso amplo dos recursos, em diversas despesas, pois apenas vedou sua aplicação em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. E, ainda assim, a partir de 2001, permitiu o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, e, em 2013, admitiu o 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. Além dessa permissão ampla, o dispositivo permitia expressamente a utilização dos royalties para a capitalização de fundos de previdência, como se confere da redação do dispositivo:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês 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](#))

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

Por outro lado, a legislação estadual foi mais restritiva. Conforme narrado na peça de consulta, a partir de 2006 até a declaração de constitucionalidade do art. 9º da Lei Federal 7.990/89 feita na ADI 4.846, **a distribuição e a aplicação dos royalties no Espírito Santo eram tratadas na legislação estadual.** A Lei Estadual 8.308/2006 regulamentava a proporção da distribuição dos royalties entre os municípios capixabas e a aplicação desses recursos por eles de forma mais restritiva que a legislação federal. **Em seu art. 3º, a Lei Estadual 8.308/2006 – diferentemente da Lei Federal, que apenas estabeleceu vedações – prescreveu que os recursos somente poderiam ser utilizados para investimentos em determinadas áreas, consequentemente vedando todas as demais aplicações, como se verifica do dispositivo:**

Art. 3º Os recursos repassados aos municípios deverão ser depositados em conta específica e **serão aplicados exclusivamente em investimentos**, inclusive os respectivos rendimentos financeiros das disponibilidades, **visando:**

I - universalização dos serviços de saneamento básico;

II - destinação final de resíduos sólidos;

III - universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil;

IV - atendimento à saúde;

V - construção de habitação para população de baixa renda;

VI - drenagem e pavimentação de vias urbanas;

VII - construção de centros integrados de assistência social;

VIII - formação profissional;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

- IX - transportes;
- X - segurança;
- XI - inclusão digital; e
- XII - geração de emprego e renda.

A partir de 2015, foram editadas leis estaduais excepcionais e temporárias que estenderam a possibilidade de aplicação dos recursos transferidos por força da Lei Estadual 8.308/2006. Todas essas leis¹⁷ permitiram a utilização desses recursos, em percentuais que variaram de 60% a 50%, para o pagamento de despesas correntes. Assim também a Lei Estadual 10.988, de 26 de abril de 2019, que autorizou, em caráter excepcional, durante os exercícios financeiros de 2019 e de 2020, a utilização para o pagamento de despesas correntes de até 50% dos recursos transferidos por força da Lei Estadual 8.308/2006, vedando sua aplicação para o pagamento de dívidas, exceto com a União, e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados, como também previsto na Lei Federal 7.990/89. Confirmam-se os termos da a Lei Estadual 10.988/2019:

Art. 1º Em caráter excepcional e durante o exercício financeiro de 2019 e exercício financeiro de 2020, poderá ser utilizado, para pagamento de despesas correntes, até 50% (cinquenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por determinação da [Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006](#).

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo aos saldos de exercícios anteriores referentes aos repasses decorrentes da aplicação da Lei nº 8.308, de 2006.

[...]

Art. 2º Fica vedada a utilização desses recursos financeiros para pagamento de dívidas e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.

Parágrafo único. As vedações constantes do *caput* deste artigo não se aplicam ao pagamento de dívidas contraídas com o Estado e a União e suas respectivas entidades.

¹⁷ **LEI Nº 10.465, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015**

Art. 1º Em caráter excepcional, pelo período compreendido entre 1º de janeiro de 2016 e o término do exercício financeiro de 2016, poderá ser utilizado para pagamento de despesas correntes até 60% (sessenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por aplicação da [Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006](#), devendo 50% (cinquenta por cento) deste valor ser aplicado na realização de ações de controle e combate ao mosquito *Aedes aegypti* e de ações necessárias ao diagnóstico e ao tratamentos das patologias: dengue, zika, chikungunya.

LEI Nº 10.530, DE 19 DE MAIO DE 2016

Art. 1º Em caráter excepcional e durante o exercício financeiro de 2016, 80% (oitenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por determinação da [Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006](#), poderá ser aplicada da seguinte forma:

- I - 60% (sessenta por cento) para pagamento de despesas correntes; e
- II - 20% (vinte por cento) em ações de prevenção, controle e combate ao mosquito *Aedes aegypti* e de ações necessárias ao diagnóstico e ao tratamento das patologias: dengue, zika, chikungunya.

LEI Nº 10.720, DE 31 DE JULHO DE 2017

Art. 1º Em caráter excepcional e durante o exercício financeiro de 2017, poderá ser utilizado, para pagamento de despesas correntes, até 60% (sessenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por determinação da [Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006](#).

LEI Nº 10.988, DE 26 DE ABRIL DE 2019

Art. 1º Em caráter excepcional e durante o exercício financeiro de 2019 e exercício financeiro de 2020, poderá ser utilizado, para pagamento de despesas correntes, até 50% (cinquenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por determinação da [Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006](#).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Como se verifica do excerto acima, a Lei Estadual 10.988/2019 utiliza como parâmetro para a apuração do percentual que pode ser aplicado nas despesas ali autorizadas a Lei Estadual 8.308/2006. Ocorre que essa lei foi expressamente revogada pela Lei Estadual 11.088, de 12 dezembro de 2019. Essa Lei Estadual 11.088/2019, por sua vez, limitou-se¹⁸ a revogar a Lei Estadual 8.308/2006, não estabelecendo disposições transitórias sobre a destinação a ser dada aos recursos já em caixa nem dispendo sobre a Lei Estadual 10.988/2019, editada alguns meses antes. Ante a falta de disposições transitórias e de revogação ou confirmação expressa da vigência da Lei Estadual 10.988/2019, **surgiu a dúvida acerca do destino dos recursos já transferidos sob a égide da Lei Estadual 8.308/2006, mas ainda não gastos.**

Para dirimir essa dúvida, necessário verificar se as disposições da Lei Estadual 10.988/2019 são ou não compatíveis com as da revogadora Lei Estadual 11.088/2019, identificando qual a legislação que ora rege a matéria. Desse exame, **verifica-se, em consonância com o Parecer Jurídico 80/2020 da Procuradoria Jurídica de Viana, que os recursos de royalties já em caixa devem ser utilizados na forma da Lei Federal 7.990/89, como se passa a expor.**

Como visto anteriormente, a Lei Federal 7.990/89 é bastante permissiva quanto à aplicação dos recursos de royalties, apenas estabelecendo algumas vedações, que, ainda assim, comportam exceções. A restrição ao uso das verbas, entre os municípios capixabas, advinha da Lei Estadual 8.308/2006. Essa Lei, combinada com a Lei Estadual 10.988/2019, estabelecia que 50% seriam gastos nos termos restritos da Lei Estadual 8.308/2006 (investimentos em determinadas áreas), podendo os outros 50% ser gastos com despesas correntes. Portanto, há que se examinar o efeito em cada uma das metades.

Quanto aos 50% que deveriam ser gastos dentro dos limites da Lei Estadual 8.308/2006, tem-se que, agora, devem ser utilizados na forma da Lei Federal 7.990/89. Com a revogação procedida pela Lei Estadual 11.088/2019, sem que fosse estabelecida a destinação da aplicação dos recursos já em caixa, a única legislação a regular essa metade dos recursos é a federal. Assim, não mais se aplicam a esses 50% as restrições da Lei Estadual 8.308/2006, visto que sua revogação faz com que a matéria seja regulamentada pela Lei Federal 7.990/89, que apenas traz algumas vedações.

Quanto aos 50% referentes ao permissivo da Lei Estadual 10.988/2019, tem-se que, como o parâmetro para a sua apuração é a Lei Estadual 8.308/2006, revogada, a Lei Estadual 10.988/2019 se tornou incompleta. Por carecer de suporte, ante a falta de paradigma para a porcentagem a que se refere, a Lei Estadual 10.988/2019 é incompatível com a Lei Estadual 11.088/2019, pois esta retirou a referência para a aferição da porcentagem prevista naquela, **revogando-a tacitamente.** Como dispõe o art. 2º, §1º, da LINDB¹⁹, ocorre a revogação tácita quando a lei posterior for incompatível com a anterior, o que se passa quando uma lei retira o referencial de outra, deixando-a mutilada. Assim, **estando revogadas as**

¹⁸ Lei Estadual nº 11.088/19.

Art. 1º Fica revogada a [Lei Estadual nº 8.308, de 12 de junho de 2006](#), publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em 14 de junho de 2006.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2020.

¹⁹ **Art. 2º** Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, **quando seja com ela incompatível** ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Leis Estaduais 8.308/2006 e 10.988/2019, aquela expressa e esta tacitamente, sem que haja disposições transitórias sobre o que fazer com os valores em caixa, a aplicação dos recursos dos royalties passa a ser inteiramente disciplinada pela Lei Federal 7.990/89.

Embora a questão posta na consulta esteja respondida, **é necessário um comentário sobre a utilização dos royalties em despesas correntes. Como já repetidamente afirmado, a Lei Federal 7.990/89 permite uma ampla aplicação dos recursos, o que parece permitir seu uso para o pagamento de despesas correntes. Entretanto, a natureza financeira dos royalties impede a sua aplicação em despesas correntes. Isso porque essa receita provém da exploração de um recurso finito, de modo que ela não pode ser utilizada como se fosse uma receita perene**, na forma do art. 44, da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁰. Em outras palavras, as despesas habituais, correntes devem ser custeadas com receitas com o mesmo caráter, **e não com uma receita temporária, como a dos royalties, a qual deve ser utilizada para investimentos.**

Essa é a lição da doutrina especializada, como se verifica do debate acadêmico registrado por Fernando Facury Scaff²¹, integralmente transcrito abaixo:

2.4 O uso dos royalties

2.4.1 Vedações, liberdade orçamentária e guerra fiscal

53. Vincular significa criar um elo normativo entre uma receita e sua destinação, que pode ser afetada a um órgão, fundo ou determinada despesa, obedecidos os parâmetros normativos, conforme acima descrito.

[...]

54. Vedar, pelo contrário, significa impedir, proibir, não permitir que uma determinada verba seja utilizada em certa atividade ou gasto. A Constituição brasileira é prenhe de vedações, existindo inclusive um longo artigo exclusivamente destinado a elas, o art. 167 – que contempla algumas exceções.

O valor transferido pela União aos entes subnacionais não pode ser usado livremente por estes, e nem mesmo pelos órgãos da Administração Direta para os quais essas verbas são vinculadas. Existem vedações ao seu uso que se justificam amplamente em razão de que se tratam de recursos decorrentes de um patrimônio público não renovável. Além disso, essas vedações não implicam quebra da autonomia dos entes federados, uma vez que se trata de receita transferida e não de receita própria.

As vedações constam do art. 8.º a Lei 7.990/1989, com alterações, e se consubstanciam em duas regras que abrangem todos os tipos de royalties: CFEM, CFURH, royalties de Itaipu, royalties do petróleo e participações especiais.

A primeira estabelece ser vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida, exceto no caso de pagamento de dívidas para

²⁰ **Art. 44.** É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

²¹ SCAFF, Fernando Facury. Royalties de petróleo, minério e energia. Revistados Tribunais: 1 ed. em e-book baseada na 1 ed. impressa. São Paulo, 2014.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

com a União e suas entidades, o que, de certa forma, permite a instalação de uma conta corrente das unidades federadas para com a União, na linha do permissivo constante no parágrafo único do art. 160 da Constituição.

A segunda vedação diz respeito à aplicação dos recursos no pagamento do quadro permanente de pessoal, sendo permitida sua utilização para capitalização de fundos de previdência. É o que fez o Estado do Rio de Janeiro, ao vincular grande parte de seus recursos ao seu Fundo Estadual de Previdência, o Rioprevidência.

[...]

[...] **Os Estados podem fazer renúncia fiscal de suas receitas próprias** (no caso o ICMS, que é rateado com os Municípios, e tem vinculação para gastos com educação e saúde,), **mas não abrem mão das receitas de royalties, que são recursos transferidos pela União**, sem o constitucional rateio obrigatório de sua parcela com os Municípios e sem vinculações, apenas vedações a seu uso.

Assim, os Estados, ao renunciarem a receita de ICMS, diminuem o percentual obrigatório vinculado às ações com saúde e educação, e reduzem as transferências obrigatórias para os Municípios. E como as receitas *transferidas* pela União a título de *royalties* não contêm nenhuma *vinculação* ou *rateio obrigatório com os Municípios*, apenas as *vedações* acima referidas, os Estados lutam por essa fonte de receita, para ter mais recursos disponíveis para suas prioridades político-administrativas. O que aqui foi mencionado é igualmente válido para os Municípios, que possuem receitas vinculadas à saúde e educação.

[...]

56. **É nesse contexto de vinculações, vedações e liberdade orçamentária que se insere o debate sobre a proibição do uso dos recursos dos royalties em despesas correntes. O vínculo normativo que impede esse tipo de gastos encontra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 44, que veda a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens para o financiamento de despesas correntes.** Essa norma se insere na assim chamada “**regra de ouro**” das finanças públicas, que impede que haja endividamento ou desmobilização de bens de capital para gastos correntes, e que se encontra em nossa Carta no art. 167, III.

A lógica subjacente a essas normas, vinculando-as com os royalties, é que estes geram “receitas de capital”, pois decorrem da venda de patrimônio público. Logo, não podem ser utilizados em despesas correntes, apenas em despesas de capital.

Esse é o raciocínio exposto por Andressa Torquato ao analisar que a receita com os *royalties* é registrada no Orçamento da União, como uma “receita corrente patrimonial”, enquanto deveria ser classificada como “receita de capital, fruto da alienação de um bem público”. **Assim considerada como “receita de capital”, não incidiriam sobre elas apenas as vedações do art. 8.º a Lei 7.990/1989, que se referem ao pagamento de dívidas e ao gasto com pessoal, mas também às limitações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos correntes.** [...] E esse procedimento geraria efeitos também nas transferências interfederativas, pois “elas não poderiam ser repassadas aos Estados



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

e Municípios a título de transferência corrente, que é uma forma de despesa corrente, mas somente como transferência de capital”.

Flávio Rubinstein discorda diretamente da autora referida, afirmando que “as compensações financeiras, na nossa visão, não são preços pagos pela alienação de bens do Estado, mas remunerações pela cessão, ao particular, do direito de exploração do patrimônio público.” Alega ainda que “fosse o caso de pagamento pela alienação bem público, estar-se-ia diante de mera mutação patrimonial (troca do bem pelo seu preço equivalente em moeda), sem acréscimo ao patrimônio do Estado. (...) No caso das compensações financeiras, há clara geração de riqueza nova pelo particular, com a peculiaridade de que esta riqueza tem origem no emprego do patrimônio público”.

Acaba concordando com Andressa Torquato no efeito pernicioso da utilização desses recursos dos royalties em despesas correntes, mas não encontra amparo jurídico na tese por ela exposta, afirmando que esse problema deve ser combatido com medidas de transparência e responsabilidade fiscal.

Trata-se de um debate deveras interessante, que deve ser enfrentado. Não se pode afirmar, mas a lógica exposta por Rubinstein parece nitidamente vinculada ao direito tributário e consentânea à Súmula 39 do extinto Tribunal Federal de Recursos, que declarava: “Não está sujeita ao imposto de renda a indenização recebida por pessoa jurídica, em decorrência de desapropriação amigável ou judicial”. Ou seja, se há troca de um bem por dinheiro – e a desapropriação nada mais é do que isso, a troca amigável ou judicial de um bem por dinheiro, e mais, pelo seu exato valor venal – não se estará diante a acréscimo patrimonial para fins de imposto sobre a renda. Fosse essa a trilha seguida, seria um raciocínio correto sob o ponto de vista tributário; mas estará correto o raciocínio sob o ponto de vista financeiro?

Utilizando a lógica acima exposta para a análise dos *royalties*, Rubinstein alega que no valor recebido pelo Estado “há clara geração de riqueza nova pelo particular”, motivo pelo qual não pode significar “receita de capital”, mas “receita corrente”. Pede-se *venia* para discordar. Esse autor estaria correto em seu raciocínio se a receita pública fosse oriunda de tributos (receita derivada) e não da exploração patrimonial (receita originária). **A cada barril de petróleo extraído e a cada tonelada de minério retirada do seio da terra, o Estado fica patrimonialmente mais pobre, e o preço direto que recebe por essa operação se caracteriza como royalty** – existem receitas indiretas, como os tributos decorrentes de todo o empreendimento, mas que não vêm ao caso em análise neste tópico. **O que fica diretamente com o Estado decorrente da exploração do recurso natural não renovável é o royalty – receita decorrente da exploração do patrimônio público**. Logo, a matriz tributária do raciocínio (se é que foi a utilizada) não se coaduna com as receitas patrimoniais, daí a discordância.

Nesse sentido, a crítica de Andressa Torquato à classificação legal adotada parece pertinente, mas, será que as consequências por ela apontadas possuem a dimensão indicada?

Franselmo Araújo Costa e Hélio Martins Tolini, ao analisar a classificação contábil do orçamento público, mencionam que a Constituição de 1988 “não determina nenhuma obrigatoriedade de



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

destinação específica dos recursos arrecadados pelas compensações financeiras e permite uma ampla flexibilidade, no ato de criação dessas receitas, para o estabelecimento de regras de distribuição de recursos entre as ações orçamentárias dos entes federados e dos órgãos da Administração Direta da União. Tem-se, então, que as compensações financeiras são *receitas de livre destinação*”.

Por outro lado, os mesmos autores, ao analisar o que deve ser entendido contabilmente na rubrica “alienação de bens”, mencionam que “são ingressos provenientes da venda de bens móveis e imóveis. De acordo com a LRF (art. 44), essas receitas só podem ser utilizadas para a realização de despesas de capital (...). Logo, trata-se de um recurso que não é de livre aplicação, o que faz com que se torne uma *receita de destinação vinculada*”.

Retornando à tese exposta por Andressa Torquato, sendo os royalties uma receita decorrente da exploração (alienação) do patrimônio público, caracterizar-se-ia como receita de capital, que não poderia (vedação) ser utilizada para o custeio de despesas correntes, o que modifica o entendimento acerca da classificação contábil acima exposta pelas palavras de Costa e Tolini, pois não seriam as compensações “receitas de livre destinação”, mas, **tal como ocorre com a “alienação de bens”, impedidas de serem utilizadas no pagamento de despesas correntes.**

Parece correto o entendimento de Andressa Torquato, pois os royalties são receitas decorrentes da exploração patrimonial, e não têm caráter tributário, e a cada centavo recebido pelo Estado, uma parte do patrimônio público esgotável – recursos naturais não renováveis – é reduzido. Para usar o jargão do setor: minério não dá duas safras.

Todavia, que efeitos práticos esse entendimento pode gerar?

Suponhamos a seguinte situação: Foi arrecadado de *royalties* o valor de R\$ 100,00. A receita pública total é de R\$ 10.000,00. Os gastos com pessoal, limitados pelos arts. 19 e 20 da LRF, foram de R\$ 3.000,00 e as despesas de capital foram de R\$ 300,00. Claramente estará atendida a concepção que determina que o valor dos *royalties* deve ser gasto em despesas de capital.

Porém, mantido o exemplo acima, apenas modificando o valor das despesas de capital para R\$ 50,00 o valor dos *royalties* não estará sendo utilizado para financiar as despesas de capital – admitida a possibilidade de que esse dinheiro possa estar sendo reservado no orçamento para a realização de despesas de capital de maior custo, o que deverá ser demonstrado.

Na verdade, adotado o entendimento de Torquato, que parece correto, o valor dos royalties deverá corresponder ao mínimo de investimento público (despesas de capital) que cada ente federativo deverá gastar. E isso vincula cada ente federativo, mesmo os que recebem receita transferida, pois esse fato não desnatura a característica de patrimonialidade do recurso – será uma *receita pública transferida, oriunda do patrimônio federal, e não oriunda do patrimônio próprio (estadual ou municipal)*.

No mesmo sentido, é a posição de diversos juízes pelo país, ainda que não tenha se formado jurisprudência a respeito. Assim, **o Min. Barroso**, no julgamento da ADI 4.846, mencionada na peça de consulta, ressaltou, em



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

obiter dictum durante seu voto, que “**esse dinheiro dos royalties é utilizado para despesas de custeio e não para algum tipo de investimento relevante para o futuro. [...] Portanto, desperdiça-se uma fonte de receita nova**”. Do mesmo modo, o professor e desembargador **Marcus Abraham**, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, afirma que **uma das causas da crise fiscal enfrentada no Rio de Janeiro foi a utilização de receitas variáveis, “em especial royalties, para fazer frente a uma série de despesas que não são variáveis, despesas correntes. [...] Então, se dimensionou o estado a partir de um volume financeiro que não seria capaz de sustentar as despesas com a máquina no longo prazo”** e que não gasta com investimentos, saúde, educação, segurança²². Ainda em 2008, **o ministro do STJ Cesar Asfor Rocha**, embora entendesse que os royalties tinham natureza indenizatória, alertou que “**erra o governante quando transforma esses valores, cuja soma é incerta, em receita orçamentária para cobrir despesas correntes mensais**”²³. **Essas posições, embora não advenham de jurisprudência, corroboram o entendimento da doutrina pela impossibilidade de utilização dos recursos dos royalties para o pagamento de despesas correntes.**

Por todo o exposto, verifica-se que os recursos transferidos aos municípios compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, chamados de royalties, podem ser gastos em diversas finalidades, **exceto com o pagamento i) de dívida que não seja com a União, ii) do quadro permanente de pessoal que não do magistério em efetivo exercício na rede pública, ambos conforme a Lei Federal 7.990/89, e iii) com despesas correntes, conforme a natureza financeira dos recursos.**

III – CONCLUSÃO

III.1 - Por todo o exposto, opina-se por responder à consulta nos seguintes termos:

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

O Ministério Público de Contas, mediante **Parecer do Ministério Público de Contas 01038/2020-5**, acompanhou na íntegra o raciocínio empreendido pela Equipe Técnica.

²² Entrevista disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-abr-08/entrevista-marcus-abraham-desembargador-trf-professor>. Acesso em 05/03/2020.

²³ Disponível em https://www.conjur.com.br/2008-dez-09/royalties_ nao_ podem_ tratados_ orcamento. Acesso em 05/03/2020. A mesma opinião foi manifestada em coluna do Jota, disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/receitas-variaveis-e-despesas-correntes-uma-equacao-furada-28022018>. Acesso em 05/03/2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Por outro lado, para o **Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha**, que se manifestou por intermédio do **Voto do Relator 01163/2020-6**, a aplicação dos recursos de **Royalties**²⁴ deve seguir, igualmente, os ditames da **Lei Federal 7.990/89** e as **regras de direito financeiro**. Entretanto, em adendo, ao excluir o específico fragmento textual “**e no pagamento de despesas correntes**” dentre as vedações a sua aplicação constantes no desenlace da **Instrução Técnica de Consulta 00012/2020-9**, e acompanhada pelo **Parecer do Ministério Público de Contas 01038/2020-5**, veio a assentir, assim, com a utilização generalizada dos recursos advindos de **Royalties** em **Despesas Correntes**. Confira:

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

[...]

Pois bem. Adoto em parte, como razões de decidir, o posicionamento técnico. **Minha divergência refere-se apenas à parte pertinente à vedação de se utilizar os recursos dos royalties com despesas correntes**, conforme passo a explicar.

Como bem destacou a Área Técnica, **estando revogadas as Leis Estaduais 8.308/2006 e 10.988/2019 (uma expressa e a outra tacitamente) sem que haja disposições transitórias sobre o que fazer com os valores em caixa**, a aplicação dos recursos dos royalties passa a ser inteiramente disciplinada pela Lei Federal 7.990/89.

Ou seja, *legem habemus*. Temos lei regulando a matéria, e essa é a Lei Federal 7.990/89. Os requisitos para a utilização desses recursos devem respeitar os parâmetros advindos dessa mesma lei. Entender-se pela impossibilidade de se utilizar os recursos em despesas correntes sem que haja qualquer disposição legal nesse sentido, mas baseado em lição doutrinária, é submeter os entes federativos a uma vedação não vislumbrada pelo legislador quando da confecção da legislação pertinente. Entendimento diverso seria invadir o campo próprio da legislação, e criar requisito sem previsão em lei.

A inexistência de lei é razão suficiente para afastarmos essa pretensa vedação. Essa, para ser aplicada, demandaria uma alteração na legislação regente da matéria, não havendo qualquer sinalização nesse sentido em âmbito federal. Assim, posicionamo-nos pela preservação da Lei Federal n. 7.990/89, por ser a legislação que rege a matéria.

²⁴ Recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

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

Posto isso, penso que a melhor resposta à consulta formulada, e que respeita o princípio da separação dos poderes, é a seguinte:

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

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de **Acórdão** que submeto à sua apreciação.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

ACÓRDÃO:

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

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

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

Por seu turno, o Conselheiro Domingos Augusto Taufner apresentou o **Voto Vogal 00012/2020-9**, no qual, **analisando o conflito de leis no tempo**, posicionou-se no sentido de que **“os recursos transferidos aos municípios com base na Lei Estadual nº 8.308/06 (*Royalties do Fundo*) e da Lei Estadual nº 10.988/2019, bem como os saldos desses recursos em conta até 31/12/2019, podem ser aplicados nas regras**



e condições estabelecidas à época da vigência das mencionadas leis, qual seja, 31 de dezembro de 2019”.

Além disso, quanto aos **novos recursos transferidos** aos municípios a título de compensação financeira, **signalizou a aplicação em concordância com o disposto na Lei Federal 7.990/89²⁵**, que preceitua no art. 8º acerca das vedações e exceções cabíveis, **“e, considerando que a receita é de vínculo finito, não cabe a aplicação em despesa corrente, como regra, pois seria contrária a uma lógica de uso sustentável dessas receitas, ou seja, na contramão do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o disposto no seu artigo 1º, § 1º, sendo passível, excepcionalmente, o uso em despesas correntes para preservar o bem comum, enquanto durar a situação de declarada calamidade pública”.** Veja:

CONSULTA – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DOS ROYALTIES – APLICAÇÃO DAS VEDAÇÕES CONSTANTES DA LEI FEDERAL 7.990/89 – RECEITA DE VÍNCULO FINITO, NÃO CABE A APLICAÇÃO EM DESPESA CORRENTE, COMO REGRA, POR CONTRARIAR DISPOSIÇÃO DA LRF – PERMITIDA DESPESAS CORRENTES, EXCEPCIONALMENTE, PARA PRESERVAR O BEM COMUM, ENQUANTO DURAR A SITUAÇÃO DE DECLARADA CALAMIDADE PÚBLICA - ENCAMINHAR PARECER CONSULTA – ARQUIVAR.

[...]

Pois bem. Adoto em parte, como razões de decidir, o posicionamento técnico.

Inicialmente, **para satisfazer a primeira pergunta do consulente**, insta registrar que não trago discussão quanto ao controle constitucional das leis estaduais aqui mencionadas, mas, sim, **quanto a regra de direito intertemporal no curso do tempo em que vigiam.**

Nesse sentido, a primeira pergunta da consulta feita pelo consulente, **sobre à possibilidade de aplicabilidade dos recursos advindos quando da vigência das leis estaduais, a Lei nº 8.308/06 (Royalties do Fundo) e a Lei nº 10.988/2019, bem como dos saldos já em conta, entendo que, podem ser aplicados nas regras e nas condições estabelecidas até a vigência das leis, ou seja, até 31 de dezembro de 2019.** Isso porque a Lei nº 11.088, de 12 de dezembro 2019, publicada em 13/12/2019 no Diário Oficial do Estado, DIOES, revogou a primeira expressamente e a segunda de forma tácita, vez que esta estava vinculada àquela, e ela somente entrou em vigor no primeiro dia do exercício financeiro seguinte à sua publicação (01/01/2020):

LEI Nº 11.088, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2019.

²⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Revoga a Lei Estadual nº 8.308, de 12 de junho de 2006, que cria o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica revogada a Lei Estadual nº 8.308, de 12 de junho de 2006, publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em 14 de junho de 2006.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2020.

Palácio Anchieta, em Vitória, 12 de dezembro de 2019.

JOSÉ RENATO CASAGRANDE

Governador do Estado

Passando para o segundo questionamento da consulta, **com a revogação das leis estaduais (Lei nº 8.308/06 e Lei nº 10.988/2019), a partir de 1º de janeiro de 2020, sem que tenhamos outra lei estadual que discipline a aplicação dos recursos advindos dos Royalties, as regras passam a ser disciplinada pela Lei Federal 7.990/89**, devendo os requisitos para a utilização desses recursos respeitar os parâmetros advindos dessa mesma lei.

Contudo, a referida Lei Federal não traz disposição literal impossibilitando a aplicação de recursos dos royalties em despesas correntes e vedar indistintamente a aplicação da despesa corrente apenas sob o manto de preceitos doutrinários, como sustenta a Área Técnica, sem qualquer flexibilização, é submeter os entes federativos a uma imposição sem que tenha o legislador assim deliberado.

O Artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, define algumas vedações de utilização dos recursos oriundos dos Royalties e as não aplicadas à vedação do caput no §1º:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês 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](#))



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

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

Não obstante, vivemos hoje uma situação demasiadamente adversa, com fortes reflexos na economia, que submetem aos gestores obrigações desafiadoras, de modo que o Direito e os órgãos que aplicam as leis não podem fechar os olhos para a realidade. A grave crise de saúde pública que estamos vivenciando na atualidade com a pandemia do "CORONAVÍRUS" (COVID-19), enfrentada mundialmente, que tem despertado fortes preocupações entre os países. A presente consulta nos é submetida nessa conjuntura, e, não nos cabe nos furtar a enxergar soluções diante de situação extremamente adversa, onde certamente os municípios serão afetados e precisarão de recursos financeiros para minimizar os impactos principalmente na área de saúde e evitar um agravamento ainda maior nas contas públicas, e isso passa, portanto, pela eventual necessidade da utilização dos recursos com despesa de custeio.

De tal modo que, a aplicação de recursos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (**royalties**) **deve observar o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, que dispõe sobre as vedações e exceções de despesas aplicáveis.**

Todavia, cabe, ponderar que, a receita de royalties é de vínculo finito, não sendo oportuna a aplicação em despesa corrente, como regra, pois seria contrária a uma lógica de uso sustentável dessas receitas, ou seja, na contramão do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o disposto no artigo 1º, § 1º²⁶, sendo, assim, passível, excepcionalmente, o uso em despesas correntes para preservar o bem comum, enquanto durar a situação de declarada calamidade pública.

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o entendimento da Área Técnica e Ministério Público Especial de Contas e divergindo do relator, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Conselheiro

PARECER EM CONSULTA

Vistos, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1. CONHECER a presente consulta;
2. **No mérito, respondê-la nos seguintes termos:**

²⁶ **Art. 1º** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

2.1 Os recursos transferidos aos municípios com base na Lei Estadual nº 8.308/06 (Royalties do Fundo) e da Lei Estadual nº 10.988/2019, bem como os saldos desses recursos em conta até 31/12/2019, podem ser aplicados nas regras e condições estabelecidas à época da vigência das mencionadas leis, qual seja, 31 de dezembro de 2019, considerando que a Lei nº 11.088, de 12 de dezembro 2019 que revogou a primeira expressamente e a segunda tacitamente, entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2020;

2.2 Com a revogação das leis estaduais, Lei nº 8.308/06 (Royalties do Fundo) e da Lei Estadual nº 10.988/201, os novos recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (royalties) devem ser aplicados conforme o disposto na Lei Federal 7.990/89 e nas regras de direito financeiro, podendo ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. Portanto, deve-se observar o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, que dispõe sobre as vedações e exceções de despesas aplicáveis, e, considerando que a receita é de vínculo finito, não cabe a aplicação em despesa corrente, como regra, pois seria contrária a uma lógica de uso sustentável dessas receitas, ou seja, na contramão do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o disposto no seu artigo 1º, § 1º²⁷, sendo passível, excepcionalmente, o uso em despesas correntes para preservar o bem comum, enquanto durar a situação de declarada calamidade pública. (grifou-se)

Finalizada a fase instrutória, com a manifestação de todos os agentes competentes para emitir opinamento no feito, iniciou-se a apreciação da matéria pelos Conselheiros dessa Corte de Contas, os quais, **desconsiderando a necessária abordagem acerca do conflito de leis no tempo, efetuada no Voto Vogal 00012/2020-9, e com divergência quanto à vedação de utilização dos recursos de Royalties em Despesas Correntes** (parcialmente vencidos os Conselheiros Domingos Augusto Taufner, que manteve o posicionamento adotado em seu voto, e Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que o acompanhara), decidiram ao final da 2ª Sessão Extraordinária – Plenário²⁸ (realizada dia 2 de abril de 2020), **por maioria**, na forma do **Parecer em Consulta 00003/2020-1**, pela aplicação literal e sem

²⁷ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

²⁸ 2ª Sessão Extraordinária do Plenário – 2 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-v5A6OmdBQ>



ressalvas da Lei Federal 7.990/89²⁹, na qual não constaria vedação expressa à utilização dos recursos de *Royalties* em Despesas Correntes:

PARECER EM CONSULTA TC-00003/2020-1

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

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

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

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

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

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

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

4. Especificação do quórum:

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

(grifou-se)

Por fim, os autos foram remetidos a este Órgão Ministerial para ciência do **Parecer em Consulta 00003/2020-1**.

Passa-se à fundamentação.

3 DOS FUNDAMENTOS

Data venia o entendimento assentado pela maioria dos membros do Plenário – **Parecer em Consulta 00003/2020-1** – cumpre ao **Ministério Público de Contas**

²⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.



robustecer os elementos de convicção expostos na **Instrução Técnica de Consulta 00012/2020-9**, ratificada pelo **Parecer do Ministério Público de Contas 01038/2020-5**, bem como no **Voto Vogal 00012/2020-9**, com o fito de subsidiar nova manifestação desta Corte de Contas quanto às dúvidas encaminhadas pelo Consulente.

3.1 DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE ROYALTIES³⁰

Antes de se pugnar, propriamente, um novo modelo de resposta em face do questionamento encaminhado pelo Consulente Senhor **Gilson Daniel Batista**, inicialmente, por imperioso, apresenta-se essencial que entendamos a gênese de sua dúvida, ou seja, o fiel desígnio a necessitar um esclarecimento ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) a respeito da destinação dos recursos provenientes da compensação financeira advinda de *Royalties*.

Deveras, isso, por si só, revela-se ilustrativo.

Inicialmente, os gestores capixabas possuíam tão somente a **Lei Federal nº. 7.990/1989³¹** a guiá-los como marco regulatório na **aplicação** dos recursos provenientes de *Royalties*.

Para tanto, o art. 8º desse diploma legal **estabelecia vedações³², proibindo, assim, a destinação dos referidos recursos para o pagamento de dívidas que não proviessem da União e suas entidades, bem como para o pagamento do**

³⁰ De acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF), “o Poder Constituinte optou por denominar os royalties como participação no resultado e compensação financeira, sendo que aqui importa mais a segunda modalidade, cuja natureza jurídica é de receita transferida não tributária de cunho originário, isto é, decorrente da exploração do próprio patrimônio, à luz da escoreita doutrina do professor Regis Fernandes de Oliveira exposta em tese de titularidade, afastada sua caracterização seja como tributo, seja como indenização”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.846 ESPÍRITO SANTO. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342400954&ext=.pdf> Acesso em: 22 mai. 2020.

³¹ **LEI Nº 7.990, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.

³² **Vedar** significa impedir, proibir, não permitir que uma determinada verba seja utilizada em certa atividade ou gasto.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

quadro **permanente** de pessoal, ressalvado o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, especialmente na Educação Básica Pública em tempo integral, inclusive aquelas relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na Rede Pública. Confira:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês 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.
[\(Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013\)](#)

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

(grifo nosso)

Por sua vez, em 2006, no âmbito estadual, a **Lei nº. 8.308/2006**^{33 34} “**Cria o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais, com o objetivo de transferir aos municípios**” do Espírito Santo “*parcela dos recursos da compensação financeira repassada ao Estado pelo resultado da exploração do petróleo e gás natural*”. Assim, em seu **art. 3º**, **vinculou-se**³⁵ **a aplicação desses recursos exclusivamente a Investimentos, os quais representam Despesas de Capital**³⁶:

³³ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=23396> Acesso em: 07 mai. 2020.

³⁴ ‘Autoria Governador do Estado / Origem Poder Executivo’ (Projeto de Lei 116/2006). Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/sp12/processo.aspx?id=71207> Acesso em: 11 mai. 2020.

³⁵ **Vincular** significa criar um elo normativo entre uma receita e sua destinação.

³⁶ **DESPESAS DE CAPITAL:** *classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão.*



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Art. 3º Os recursos repassados aos municípios deverão ser depositados em conta específica e **serão aplicados exclusivamente em investimentos**, inclusive os respectivos rendimentos financeiros das disponibilidades, visando:

- I - universalização dos serviços de saneamento básico;
 - II - destinação final de resíduos sólidos;
 - III - universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil;
 - IV - atendimento à saúde;
 - V - construção de habitação para população de baixa renda;
 - V - construção, reforma ou ampliação de habitação para população urbana e rural que ganha até 3 (três) salários mínimos de renda mensal total; ([Redação dada pela Lei nº 11.059, de 30 de outubro de 2019](#))
 - VI - drenagem e pavimentação de vias urbanas;
 - VII - construção de centros integrados de assistência social;
 - VIII - formação profissional;
 - IX - transportes;
 - X - segurança;
 - XI - inclusão digital; e
 - XII - geração de emprego e renda.
 - XIII - esporte, cultura e lazer. ([Dispositivo incluído pela Lei nº 10.120, de 20 de novembro de 2013](#))
 - XIV - combate à pobreza e à extrema pobreza. ([Dispositivo incluído pela Lei nº 11.049, de 14 de outubro de 2019](#))
 - XIV - mobilidade e acessibilidade urbana. ([Redação dada pela Lei nº 11.059, de 30 de outubro de 2019](#))
- (grifo nosso)

A lógica normativa dessa Lei Estadual, evidentemente, considerou o caráter volátil³⁷, finito e incerto de *Royalties*, bem como o risco advindo da reiterada

Estão relacionadas à aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento.

De acordo com a **Lei 4.320/64, as despesas de capital se subdividem INVESTIMENTOS** (Obras Públicas, Serviços em Regime de Programação Especial, Equipamentos e Instalações, Material Permanente, Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas), **INVERSÕES FINANCEIRAS** (Aquisição de Imóveis, Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras, Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento Constituição de Fundos Rotativos, Concessão de Empréstimos, Diversas Inversões Financeiras) e **TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL** (Amortização da Dívida Pública, Auxílios para Obras Públicas, Auxílios para Equipamentos e Instalações, Auxílios para Inversões Financeiras Outras Contribuições).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 1 jul. 2020.

³⁷ Sobre tal aspecto, importante demonstrar que ao caráter finito do petróleo enquanto recurso natural soma-se a volatilidade dos preços de seu barril no mercado mundial, a seguir a lógica e os preceitos econômicos, ficando sujeito a variações determinadas pelas leis de oferta e da demanda, além de inúmeras outras variáveis, que incidem sobre o preço da commodity.



aplicação desses recursos em Despesas Correntes³⁸ – o que arrebataria os entes federativos a um ciclo vicioso que fatalmente determinaria o aumento da máquina pública a partir de um volume financeiro incapaz de sustentá-la a longo prazo –, em detrimento da realização de investimentos sociais que proporcionassem aos entes federativos, no futuro, além de maior independência financeira (justamente por ocasião da cessação de sua exploração), a efetiva redução das diversas formas de desigualdades regionais. A propósito, confira o trecho da **Mensagem nº. 079/2006 ao Projeto de Lei 116/2006³⁹**, encaminhado pelo então Governador do Estado Paulo Cesar Hartung Gomes:

[...]

O Governo do Estado vem empreendendo iniciativas no sentido de reduzir as desigualdades regionais, destacando-se a destinação de parcela majoritária dos investimentos previstos no orçamento estadual para o interior, a criação do Fundo de Combate a Pobreza para os municípios de menor IDH e pela indução ao pleno aproveitamento das vocações produtivas regionais, através dos órgãos de fomento ao investimento privado.

É nesse contexto que se insere a iniciativa de criação do Fundo para Redução das Desigualdades Regionais **cuja aplicação pelos municípios beneficiados deverá ter destinação exclusiva para investimentos em:** universalização dos serviços de saneamento básico; destinação final de resíduos sólidos; universalização do ensino fundamental e atendimento a

A sedimentar o exposto, tem-se que apenas nos últimos meses, desde a ocorrência da pandemia do Coronavírus, o preço do barril do petróleo despencou de quase US\$ 70,00 para aproximadamente US\$ 30,00, impactando diretamente no PIB dos países produtores e exportadores, como o Brasil.

Disponível em: <https://economia.uol.com.br/cotacoes/noticias/redacao/2020/03/09/petroleo-precos-arabia-saudita.htm>
Acesso em: 19 mai. 2020.

Além disso, sob uma perspectiva e análise cronológica, ressalta-se que, de forma recorrente, de tempos em tempos, o mundo vivencia as chamadas “**crises do petróleo**”, já ocorridas nas décadas de 1950, 1970 e 1990, provocadas também por fatores políticos, e potencializadas por aspectos econômicos, sociais e conjunturas regionais, que solaparam a economia mundial naqueles contextos e que resultaram em consequências significativas ao Brasil.

Disponível em: <https://www.indexmundi.com/pt/pre%C3%A7os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto&meses=240>. Acesso em: 19 mai. 2020.

³⁸ **DESPESAS CORRENTES: Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.**

As despesas correntes são despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, tais como: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc.

Portanto, nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.

De acordo com a **Lei 4.320/64**, as despesas correntes se subdividem em **DESPESAS DE CUSTEIO** (Pessoa Civil, Pessoal Militar, Material de Consumo, Serviços de Terceiros, Encargos Diversos) e **TRANSFERÊNCIAS CORRENTES** (Subvenções Sociais, Subvenções Econômicas, Inativos, Pensionistas, Salário Família e Abono Familiar, Juros da Dívida Pública, Contribuições de Previdência Social, Diversas Transferências Correntes), as quais são conceituadas da seguinte forma, segundo o art. 12, § 1º e 2º da Lei 4.320/64: “**Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis**”; “**Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado**”.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 1 jul. 2020.

³⁹ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/spl2/processo.aspx?id=71207> Acesso em: 11 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

educação infantil; atendimento à saúde; construção de habitação para população de baixa renda; drenagem e pavimentação de vias urbanas e construção de centros integrados de assistência social.

[...]

Acerca da matéria, em outra oportunidade, o TCE-ES expôs a problemática envolvendo a utilização dos recursos de *Royalties* para cobertura de Despesas Correntes, por ocasião da análise da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado – Exercício 2017.

A este propósito, revela-se altamente esclarecedor o fragmento do **Voto do Relator 03093/2018-6**⁴⁰ de lavra do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun – **Parecer Prévio 00052/2018-1 (Processo TCE/ES 4021/2018-9)** –, no sentido que “considerando que são receitas *voláteis, finitas e incertas* os recursos oriundos dos royalties, participação especial e Fundo Especial do Petróleo”, **recomendou ao** Governo do Estado “**absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancorem nas receitas de petróleo e gás natural, principalmente as despesas obrigatórias de caráter continuado, consideradas como despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixem para o Executivo estadual a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**”. Veja:

[...]

II.3 Participações Governamentais

As participações governamentais (royalties e participação especial), aqui chamadas de receitas de petróleo e gás natural, são voláteis, finitas e incertas. São voláteis porque respeitam as regras de um mercado altamente competitivo, são finitas porque um dia esgotarão e são incertas porque não sabemos até quando elas serão nossas.

[...]

As receitas de petróleo e gás natural, portanto, sem o devido cuidado podem desfigurar os resultados orçamentários e deformar os resultados fiscais, prejudicando a avaliação da sustentabilidade do aumento de despesas de caráter permanente no presente e no futuro. Por isso, é recomendável que essas receitas sejam usadas com total transparência, elevada prudência e foco no capital físico, humano e na diversificação da base produtiva, possibilitando, assim, para além do ciclo do petróleo e gás natural, um estado competitivo economicamente e equilibrado socialmente.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/VotodoRelator3093-2018-6-1-1.pdf> Acesso em: 13 mai. 2020.



Este tipo de conduta permite a boa aplicação dos recursos públicos nos dias atuais ao mesmo tempo em que evita o comprometimento dos recursos de gerações futuras.

II.3.1 *Royalties* e participação especial

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Dentre seus objetivos fundamentais, estão a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais (arts. 1º e 3º da CF/1988). Por essa razão, uma abordagem com vistas ao problema da equalização regional aparece como um dos desafios enfrentados por todos os entes da federação brasileira.

[...]

Com a discrepante desigualdade socioeconômica existente entre os diversos entes federados brasileiros e a previsão da redução das desigualdades regionais como objetivo constitucional, a arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos públicos oriundos das receitas de petróleo e gás natural assumem importante protagonismo.

[...]

José Roberto Rodrigues Afonso e Sérgio Wulff Gobetti observaram que o critério vigente de rateio das rendas do petróleo provoca uma hiperconcentração espacial e advertem que há muitas implicações negativas dessa abundância, cuja magnitude assumida provoca uma comparação à tipologia sujeita à “*maldição dos recursos naturais*”. Segundo os autores, **diversos estudos internacionais sobre o tema confirmam que existem países que “apresentam situação fiscal desajustada e utilizam as rendas dos recursos para financiar gastos correntes do governo, enquanto aqueles que as aplicam em capital físico e humano conseguem evitar o problema”**.⁴¹

[...]

Em 2013, a legislação evoluiu para conferir destinação específica (educação e saúde) a parcela das participações percebidas pelos entes federativos, relativa aos novos contratos assinados.

É importante salientar que a apropriação das receitas de petróleo e gás natural pelos entes governamentais produtores justifica-se por dois princípios básicos da Ciência Econômica: escassez e externalidades.

Com relação à escassez, o petróleo é um recurso não-renovável e tem um horizonte de tempo finito. Ele representa um estoque de capital à disposição da sociedade em que “**a cobrança de royalties representa uma compensação, ao proprietário de um ativo, pela depreciação do seu estoque de capital, conforme a produção se desenrola**”.⁴²

No tocante às externalidades, justifica-se a apropriação de rendas pelas esferas governamentais locais ou subnacionais, **que devem utilizar estas compensações na mitigação dos efeitos negativos, como danos ambientais, necessidade de oferecerem melhores serviços públicos para atendimento da demanda extraordinária e o posterior**

⁴¹ AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. 2008. p. 243.

⁴² Ibid, 2010, p. 150.



esvaziamento da região produtora quando o ciclo produtivo se completar.⁴³

II.3.4 A necessidade de transparência na aplicação das receitas de petróleo e gás natural

[...]

Quanto às informações da aplicação dos recursos evidenciou-se um cenário de falta de transparência na utilização dos recursos de royalties e participações especiais no Estado.

[...]

Embora a tese de que as receitas de petróleo e gás natural devam ser classificadas como receitas de capital, fruto da alienação de um bem público, não encontre amparo na doutrina majoritária, ela serve plenamente como um ponto valioso de reflexão. Pois, diante de tantas especificidades relacionadas ao tema, **resta claro a necessidade de aperfeiçoar os métodos de planejamento governamental previstos na CF/88 no tocante à alocação dos recursos oriundos do petróleo e gás natural.**

[...]

E considerando que são receitas voláteis, finitas e incertas os recursos oriundos dos royalties, participação especial e Fundo Especial do Petróleo, **RECOMENDO** ao governo do estado e aos seguintes órgãos para o cumprimento a seguir:

- Às Secretarias de Estado da Fazenda (Sefaz) e de Economia e Planejamento (SEP), **absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancorem nas receitas de petróleo e gás natural**, principalmente as despesas obrigatórias de caráter continuado, consideradas como despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixem para o Executivo estadual a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios;

[...] (grifou-se)

Giro outro, constata-se o antagonismo de objetivos entre as propostas legais – a partir de 2013 e prolongando-se até 2019 – **a contrastar a lógica normativa de vinculação da aplicação dos recursos de *Royalties* exclusivamente a Investimentos.**

Denota-se, então, a sua **subversão** por inúmeros projetos de lei de iniciativa inclusive do próprio Governo do Estado, os quais, ano após ano, deram ensejo ao

⁴³ Ibid, 2010, p. 150.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

redirecionamento de parcela desses recursos para gastos correntes (Despesas de Custeio⁴⁴), sempre escorado ao rótulo de medida excepcional.

Registra-se ainda, como aspecto positivo, que os diplomas legais supletivos supervenientes à Lei Estadual nº. 8.308/2006⁴⁵ não só reproduziram as vedações já expressas na Lei Federal nº. 7.990/1989⁴⁶, como também acrescentaram a vedação de utilização dos recursos à remuneração do quadro **comissionado de pessoal**. Veja, em detalhes:

<u>LEI Nº 10.105, DE 29 DE OUTUBRO DE 2013</u> ⁴⁷	<p>Art. 1º Do total dos recursos transferidos aos municípios, a partir da publicação desta Lei, até o término do exercício financeiro de 2014, em decorrência da Lei nº 8.308, de 12.6.2006, inclusive os respectivos rendimentos financeiros, parcela de até 50% (cinquenta por cento) poderá, excepcionalmente, ser aplicada em despesas correntes, excluídas as despesas de pessoal e encargos e pagamento de dívida.</p> <p style="text-align: right;"><i>JOSÉ RENATO CASAGRANDE</i> Governador do Estado</p>
<u>LEI Nº 10.362, DE 05 DE MAIO DE 2015</u> ⁴⁸	<p>Art. 1º Em caráter excepcional, pelo período compreendido entre janeiro de 2015 e o término do exercício financeiro de 2015, poderá ser utilizado para pagamento de despesas correntes até 50% (cinquenta por cento) da receita pública transferida aos municípios por aplicação da Lei nº 8.308, de 12.6.2006.</p> <p>Art. 2º Fica vedada a utilização desses recursos financeiros para pagamento de dívidas e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.</p> <p>Art. 3º As vedações constantes do art. 2º não se aplicam ao pagamento de dívidas com a União e suas entidades. [...]</p> <p style="text-align: right;"><i>PAULO CESAR HARTUNG GOMES</i> Governador do Estado</p>
<u>LEI Nº 10.465, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2015</u> ⁴⁹	<p>Art. 1º Em caráter excepcional, pelo período compreendido entre 1º de janeiro de 2016 e o término do exercício financeiro de 2016, poderá ser utilizado para pagamento de despesas correntes até 60% (sessenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por aplicação da Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006, devendo 50% (cinquenta por cento) deste valor ser aplicado na realização de ações de controle e combate ao mosquito <i>Aedes aegypti</i></p>

⁴⁴ As despesas correntes são despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, tais como: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc.
Portanto, nesta categoria inserem-se despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão de suas atividades.

⁴⁵ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=23396> Acesso em: 07 mai. 2020.

⁴⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.

⁴⁷ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI101052013.html> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁴⁸ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI103622015.html> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁴⁹ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=33203> Acesso em: 11 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

	<p>e de ações necessárias ao diagnóstico e ao tratamentos das patologias: dengue, zika, chikungunya.</p> <p>Art. 2º Fica vedada a utilização desses recursos financeiros para pagamento de dívidas e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.</p> <p>Art. 3º A partir do ano de 2017, esses recursos financeiros serão utilizados exclusivamente para investimentos.</p> <p style="text-align: right;"><i>PAULO CESAR HARTUNG GOMES</i> Governador do Estado</p>
<p><u>LEI Nº 10.530, DE 19 DE MAIO DE 2016</u>⁵⁰</p>	<p>Art. 1º Em caráter excepcional e durante o exercício financeiro de 2016, 80% (oitenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por determinação da Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006, poderá ser aplicada da seguinte forma:</p> <p>I - 60% (sessenta por cento) para pagamento de despesas correntes; e</p> <p>II - 20% (vinte por cento) em ações de prevenção, controle e combate ao mosquito <i>Aedes aegypti</i> e de ações necessárias ao diagnóstico e ao tratamento das patologias: dengue, zika, chikungunya.</p> <p>Art. 2º Aplica-se o disposto no art. 1º aos saldos de exercícios anteriores referentes aos repasses decorrentes da aplicação da Lei nº 8.308, de 2006.</p> <p>Art. 3º Fica vedada a utilização desses recursos financeiros para pagamento de dívidas e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.</p> <p>§ 1º As vedações constantes do caput deste artigo não se aplicam ao pagamento de dívidas contraídas com o Estado e a União e suas respectivas entidades.</p> <p>§ 2º A partir do ano de 2017, esses recursos financeiros serão utilizados exclusivamente para investimentos.</p> <p style="text-align: right;"><i>PAULO CESAR HARTUNG GOMES</i> Governador do Estado</p>
<p><u>LEI Nº 10.720, DE 31 DE JULHO DE 2017</u>⁵¹</p>	<p>Art. 1º Em caráter excepcional e durante o exercício financeiro de 2017, podará ser utilizado, para pagamento de despesas correntes, até 60% (sessenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por determinação da Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 2º Fica vedada a utilização desses recursos financeiros para pagamento de dívidas e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.</p> <p>Parágrafo único. As vedações constantes do caput deste artigo não se aplicam ao pagamento de dívidas contraídas com o Estado e a União e suas respectivas entidades.</p> <p style="text-align: right;"><i>PAULO CESAR HARTUNG GOMES</i> Governador do Estado</p>

⁵⁰ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=33479> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁵¹ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107202017.html> Acesso em: 11 mai. de 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

<p>LEI Nº 10.778, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2017⁵²</p>	<p>Art. 1º Em caráter excepcional e durante o exercício financeiro de 2018, poderá ser utilizado, para pagamento de despesas correntes, até 40% (quarenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por determinação da Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 2º Fica vedada a utilização desses recursos financeiros para pagamento de dívidas e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.</p> <p>Parágrafo único. As vedações constantes do caput deste artigo não se aplicam ao pagamento de dívidas contraídas com o Estado e a União e suas respectivas entidades.</p> <p style="text-align: right;">PAULO CESAR HARTUNG GOMES Governador do Estado</p>
<p>LEI Nº 10.988, DE 26 DE ABRIL DE 2019⁵³</p>	<p>Art. 1º Em caráter excepcional e durante o exercício financeiro de 2019 e exercício financeiro de 2020, poderá ser utilizado, para pagamento de despesas correntes, até 50% (cinquenta por cento) da receita pública transferida aos municípios, por determinação da Lei nº 8.308, de 12 de junho de 2006.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 2º Fica vedada a utilização desses recursos financeiros para pagamento de dívidas e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.</p> <p>Parágrafo único. As vedações constantes do caput deste artigo não se aplicam ao pagamento de dívidas contraídas com o Estado e a União e suas respectivas entidades.</p> <p style="text-align: right;">JOSÉ RENATO CASAGRANDE Governador do Estado</p>

Nesse cenário de desdobramentos conflituosos entre mensagens, intenções e gestos das ações governamentais, por fim, a **Lei Estadual nº. 11.088/2019⁵⁴**, também de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual⁵⁵ (**Projeto de Lei**

⁵² Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107782017.html> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁵³ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI109882019.html> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁵⁴ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI110882019.html> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁵⁵ **Mensagem nº. 238/2019:**

"Encaminho à apreciação da Assembleia Legislativa o incluso Projeto de Lei que "Revoga a Lei Estadual nº. 8.308, 12 de junho de 2006, que cria o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais e dá outras providências".

A Lei Federal nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, impõe aos Estados impactados pela exploração do petróleo e gás (comumente chamados Estados produtores) a distribuição de 25% da primeira parcela de royalties (PRIMEIROS 5% DE ROYALTIES) aos seus respectivos Municípios, com base no critério do IPM.

Todavia, o Estado do Espírito Santo - ES, considerando que essa Lei Federal havia sido revogada pela Lei Federal nº. 9.478, de 06 de agosto de 1997, editou a Lei Estadual nº. 8.308, de 12 de junho 2006, que instituiu o Fundo para Redução das Desigualdades Regionais. Esse diploma estadual prevê a distribuição aos Municípios Capixabas de 30% dos PRIMEIROS 5% DE ROYALTIES, não com base no IPM (que beneficia os Municípios mais ricos), mas tendo em vista os parâmetros nela estabelecidos, que beneficiam os Municípios mais pobres.

O Município de Vila Velha -VV, sentindo-se prejudicado pela nova modelagem de distribuição de recursos, ingressou em juízo contra o ES argumentando que o artigo 9º da Lei Federal nº. 7.990, d 1989, encontra-se vigente e está apta a produzir seus efeitos, o que lhe conferiria direito subjetivo ao recebimento do seu quinhão, calculado a partir do critério do



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

994/2019⁵⁶), agora ao argumento ancorado na decisão⁵⁷ exarada na **ADI 4846**⁵⁸ acerca da constitucionalidade do art. 9º⁵⁹ da Lei Federal nº. 7.990/1989⁶⁰ (a versar sobre modelo de repasse de *Royalties* no plano vertical do arranjo federativo), **optou por revogar, na íntegra, a Lei Estadual nº. 8.308/2006, acabando, assim, com qualquer resquício legal de legítima vinculação**⁶¹ dos recursos de *Royalties* em prol de investimentos públicos. Confira:

LEI Nº 11.088, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2019.

Revoga a Lei Estadual nº 8.308, de 12 de junho de 2006, que cria o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica revogada a Lei Estadual nº 8.308, de 12 de junho de 2006, publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em 14 de junho de 2006.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2020.

Palácio Anchieta, em Vitória, 12 de dezembro de 2019.

JOSÉ RENATO CASAGRANDE
Governador do Estado

IPM, dos 25% dos PRIMEIROS 5% DE ROYALTIES que o legislador federal reservou aos Municípios dos Estados produtores.

Na referida demanda judicial, a Justiça Capixaba entendeu que o artigo 9º da Lei Federal nº. 7.990, de 1989, encontrava-se revogado. Porém, o Supremo Tribunal de Justiça – STJ em julgamento de Recurso Especial interposto por VV, afastou a tese de revogação.

Como consequência, o ES interpôs Recurso Extraordinário ao Superior Tribunal Federal -STF e propôs a ADIN 4846, impugnando, em ambos, a constitucionalidade do dispositivo.

Ocorre que, na última quarta-feira (09/10/2019), o STF rejeitou o pedido formulado na ADIN 4846, declarando a constitucionalidade do artigo 9º da Lei Federal n. 7.990, de 1989.

[...]"

⁵⁶ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/spl2/processo.aspx?id=85878> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁵⁷ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342400954&ext=.pdf> Acesso em: 20 mai. 2020.

⁵⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4293699> Acesso em: 20 mai. 2020.

⁵⁹ **Art. 9º** Os Estados transferirão aos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da parcela da compensação financeira que lhes é atribuída pelos arts. 2º, § 1º, 6º, § 3º e 7º desta Lei, mediante observância dos mesmos critérios de distribuição de recursos, estabelecidos em decorrência do disposto no [art. 158, inciso IV e respectivo parágrafo único da Constituição](#), e dos mesmos prazos fixados para a entrega desses recursos, contados a partir do recebimento da compensação.

⁶⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.

⁶¹ **As vinculações expressas no art. 3º da Lei Estadual nº. 8.308/2006 em prol de investimentos públicos sequer foram objeto de questionamento ou discussão na ADI 4846.**

Todavia, na oportunidade, o Ministro Luís Roberto Barroso fez questão de ressaltar a **importância da constituição de um fundo “para o dia em que essa exploração terminar e diminuir o impacto socioeconômico que isso produz nas comunidades que deixam de ter esta atividade econômica. A verdade, Presidente, é que agora, com as perspectivas do pré-sal, era imperativo que a sociedade brasileira estivesse atenta ao modo como vão ser investidos esses royalties, porque, no geral, e no Estado do Rio de Janeiro, e nos outros estados produtores, o Espírito Santo destacadamente também, esse dinheiro dos royalties é utilizado para despesas de custeio e não para algum tipo de investimento relevante para o futuro. No caso do Rio de Janeiro, basicamente, para o Rioprevidência. Portanto, desperdiça-se uma fonte de receita nova e, de certa forma, inesperada para saldar déficit e, basicamente, hoje em dia, para pagar servidores públicos. Portanto, o custeio está atrasado e o investimento passou a ser nenhum. De modo que era preciso ter atenção para essa questão dos royalties”**.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342400954&ext=.pdf> Acesso em: 20 mai. 2020.



Com isso, **a aplicação** desses recursos passou a ser guiada exclusivamente pelo art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/1989⁶², o qual, como visto, **somente estabelece duas vedações⁶³, mas em nada vincula⁶⁴**, deixando ao arbítrio de cada administrador público a satisfação da responsabilidade fiscal na utilização dos recursos de *Royalties*, **o que automaticamente coloca a sociedade à mercê de incontáveis (in) conveniências conjunturais e políticas.**

Confira, a título de exemplo, a matéria versada no **Processo TCE-ES 946/2005** concernente ao Achado de Auditoria “(...) *gastos com o carnaval, bandas e trios elétricos, com recursos provenientes de royalties da exploração de petróleo*” **(Volume Digitalizado 01238/2005-7):**

Voto do Conselheiro Relator Umberto Messias de Souza (fls. 390/391)

Versam estes autos sobre Auditoria Especial realizada na Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, por solicitação do Conselheiro Dailson Laranja.

O fato da auditoria refere-se a possível irregularidade na Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, **a fim de apurar gastos com o carnaval, bandas e trios elétricos, custeados com recursos provenientes de royalties da exploração de petróleo.**

A 53 Controladoria Técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva nº 131/05, às fls.380/381, assim manifesta-se, em síntese, e, ao final, conclui: “(...) concluiu a Equipe de Auditoria que, **não havendo qualquer impedimento na legislação quanto à aplicação de recursos oriundos de royalties em gastos com carnaval, bandas e trios elétricos, aplicação dos mesmos atendeu aos preceitos do art. 8º da Lei 7.990/1989**, que veda sua utilização apenas para pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal(. ..) sugerimos, com fundamento no disposto no art. 59, inciso I, da Lei Complementar no 32193 sejam os atos de gestão (...) considerados **REGULARES.**”

[...]

Do exposto, VOTO, no sentido de que sejam julgados **REGULARES** os atos de gestão, objeto destes autos, apurados em Auditoria Especial, de responsabilidade do Senhor Aluizio Carlos Corrêa, Prefeito Municipal de Presidente Kennedy, exercício de 2004 e 2005, dando-lhe quitação. (grifo nosso)

Assim, desse **vazio normativo** ocasionado pela revogação da Legislação Estadual (expressamente, **Lei nº. 8.308/2006**; e tacitamente, **Lei nº.10.988/2019**), despontou

⁶² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.

⁶³ **Vedar** significa impedir, proibir, não permitir que uma determinada verba seja utilizada em certa atividade ou gasto.

⁶⁴ **Vincular** significa criar um elo normativo entre uma receita e sua destinação.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

a presente dúvida do Consultante sobre o destino dos recursos transferidos aos municípios (“*Royalties do Fundo*”) na vigência das Leis Estaduais nº. 8.308/2006⁶⁵ e nº. 10.988/2019⁶⁶:

1) os recursos financeiros recebidos pelo município com base na Lei Estadual nº 8.308/16 (*royalties do Fundo*) podem ser utilizados hoje para custear aquelas despesas previstas no art. 3º dessa norma legal já revogada, e da Lei Estadual nº 10.988/2019, pois foram adquiridos quando ela estava vigorando?

2) OU devem ser empregados para custear somente as despesas previstas na legislação federal que estiver em vigor na data do gasto?

Diante da pertinente provocação, o TCE-ES não apenas sustentou a plena aplicabilidade da **Lei Federal nº. 7.990/1989⁶⁷**, com suas vedações, inclusive quanto ao saldo em conta até 31/12/2019, como também entendeu pela inexistência de proibição para a utilização dos recursos de *Royalties* em Despesas Correntes. Veja trecho pertinente:

Parecer em Consulta 00003/2020-1

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

[...]

Ou seja, *legem habemus*. Temos lei regulando a matéria, e essa é a **Lei Federal 7.990/89**. Os requisitos para a utilização desses recursos devem respeitar os parâmetros advindos dessa mesma lei. **Entender-se pela impossibilidade de se utilizar os recursos em despesas correntes sem que haja qualquer disposição legal nesse sentido, mas baseado em lição doutrinária, é submeter os entes federativos a uma vedação não vislumbrada pelo legislador quando da confecção da legislação pertinente. Entendimento diverso seria invadir o campo próprio da legislação, e criar requisito sem previsão em lei.**

A inexistência de lei é razão suficiente para afastarmos essa pretensa vedação. Essa, para ser aplicada, demandaria uma alteração na legislação regente da matéria, não havendo qualquer sinalização nesse sentido em

⁶⁵ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI83082006.html> Acesso em: 13 mai. 2020.

⁶⁶ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI109882019.html> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁶⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

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

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

[...] (grifou-se)

Tecidas essas considerações acerca do desenrolar meritório e processual, além da solução apresentada pela maioria dos Conselheiros deste TCE-ES, bem como à luz das situações, circunstâncias e aspectos que afetarão tanto a ordem social como a economia capixabas, o Ministério Público de Contas aduz novos fundamentos à matéria, objetivando provocar uma resposta mais consentânea à realidade socioeconômica, não apenas ao Consulente, como também à sociedade capixaba, destinatária final dos recursos de *Royalties*, geradora de uma escala econômica baseada em um recurso natural não renovável⁶⁸.

Portanto, nesse contexto, a primeira questão a ser conduzida nesse Recurso relaciona-se ao **Direito Intertemporal** ou **Conflito de Leis no Tempo**, na linha do raciocínio engendrado no **Voto Vogal 00012/2020-9**, de autoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, conforme segue:

[...]

Inicialmente, para satisfazer a primeira pergunta do consulente, insta registrar que não trago discussão quanto ao controle constitucional das leis estaduais aqui mencionadas, mas, sim, quanto a regra de direito intertemporal no curso do tempo em que vigiam.

⁶⁸ Nessa trilha, Jorge Santos Miragaya: "**Apesar de promoverem melhoras nas receitas, esta não seria a idéia principal dos royalties. Os royalties têm como função compensar os municípios de uma trajetória econômica baseada em um recurso não-renovável, por isso a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva (LEAL e SERRA, 2002)**".

Dissertação intitulada: **Um estudo dos royalties de petróleo: impactos sobre o desenvolvimento econômico dos municípios da bacia de campos**. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - INSTITUTO DE ECONOMIA - MONOGRAFIA DE BACHARELADO. Rio de Janeiro, 2010, p. 56.

Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/2468/1/JSMiragaya.pdf> Acesso em: 23 mai. 2020.

Escudado nesse sólido raciocínio, a jurista Alessandra Fölzke Torronteguy assevera: "**Nesse sentido, os Estados e Municípios estariam preparados para o fim da era petrolífera, pois se deve levar em conta que a utilização deste recurso deve ter como premissa uma estrutura social que sobreviva sem este recurso, através de investimentos que possam no futuro, ser efetivos sem o seu recebimento**".

Dissertação intitulada: **A aplicação dos royalties do petróleo e a efetividade dos direitos fundamentais sociais**. Faculdade de Direito de Vitória (FDV) - Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais. Vitória, 2009, p. 43.

Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp099494.pdf> Acesso em: 23 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Nesse sentido, a primeira pergunta da consulta feita pelo consultante, sobre à possibilidade de aplicabilidade dos recursos advindos quando da vigência das leis estaduais, a Lei nº 8.308/06 (Royalties do Fundo) e a Lei nº 10.988/2019, bem como dos saldos já em conta, **entendo que, podem ser aplicados nas regras e nas condições estabelecidas até a vigência das leis, ou seja, até 31 de dezembro de 2019.** Isso porque a Lei nº 11.088, de 12 de dezembro 2019, publicada em 13/12/2019 no Diário Oficial do Estado, DIOES, revogou a primeira expressamente e a segunda de forma tácita, vez que esta estava vinculada àquela, e ela somente entrou em vigor no primeiro dia do exercício financeiro seguinte à sua publicação (01/01/2020):

LEI Nº 11.088, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2019.

Revoga a Lei Estadual nº 8.308, de 12 de junho de 2006, que cria o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica revogada a Lei Estadual nº 8.308, de 12 de junho de 2006, publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em 14 de junho de 2006.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2020.

Palácio Anchieta, em Vitória, 12 de dezembro de 2019.

JOSÉ RENATO CASAGRANDE
Governador do Estado

Cumprê pôr em relevo que os recursos em caixa até a data de **31 de dezembro de 2019** advieram do **Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais (criado pela Lei Estadual nº. 8.308/2006⁶⁹ – Projeto de Lei 116/2006⁷⁰)**, instrumento de captação de recursos a ser concretizado, exclusivamente, por meio de **Investimentos** em políticas sociais, alcançando, assim, o desiderato “(...) *de reduzir as desigualdades regionais*”⁷¹. Constitui-se, nestes moldes, em uma unidade de natureza contábil a ser submetida à gestão administrativa e financeira de recursos visando o cumprimento de determinados objetivos e serviços preestabelecidos.

⁶⁹ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI83082006.html> Acesso em: 13 mai. 2020.

⁷⁰ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=71207&arquivo=Arquivo/Documents/PL/PL1162006.pdf#P71207> Acesso em: 20 mai. 2020.

⁷¹ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=71207&arquivo=Arquivo/Documents/PL/PL1162006.pdf#P71207> Acesso em: 20 mai. 2020.



Desta forma, em satisfação aos princípios da finalidade e segurança jurídica, por consequência inelutável, os recursos alocados ao **Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais** deverão estar afetados à lógica normativa de sua criação, independentemente da época de ocorrência dos dispêndios.

Ora, em simples raciocínio de lógica jurídica, se a disciplina normativa estabelecida pela **Lei Estadual nº. 8.308/2006**⁷², gênese que concebera específico fundo estadual visando formar uma reserva financeira a ser transferida aos municípios (cotas dos municípios no referido Fundo), com a finalidade exclusiva de materializá-la por meio de **Investimentos**, aplicando seus recursos em áreas previamente determinadas – **respeitadas ainda as vedações gerais constantes da Lei Federal nº. 7.990/1989, que, na prática, se somavam às vinculações da Lei Estadual nº. 8.308/2006** –, os recursos em caixa até a data de sua extinção ainda permaneceriam vinculados aos objetivos de sua concepção, mesmo após a revogação da legislação fundadora.

Orientar tais recursos para outras finalidades diversas àquelas para as quais esses recursos foram transferidos e devidamente alocados soa equivalente a desvio de finalidade, ainda que após a revogação das leis estaduais, pois deve-se preservar o propósito último do **Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais**, que contava com um plano de gastos específicos aos interesses do Estado do Espírito Santo – que o concebera – e seus municípios.

Por conseguinte, em resposta ao primeiro questionamento apresentado pelo Consulente, os saldos dos recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural (*Royalties do Fundo*), com base nas Leis Estaduais nº 8.308/06⁷³ e nº 10.988/2019⁷⁴, em conta até 31/12/2019, derivados do **Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais, devem se submeter, e portanto serem aplicados, segundo as regras**

⁷² Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LE183082006.html> Acesso em: 13 mai. 2020.

⁷³ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LE183082006.html> Acesso em: 13 mai. 2020.

⁷⁴ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LE1109882019.html> Acesso em: 11 mai. 2020.



e condições estabelecidas à época da vigência das mencionadas leis, as quais estabeleciam vinculações e vedações, que podem ser resumidas desta forma:

Vinculações da Lei Estadual nº 8.308/06

Os recursos e respectivos rendimentos financeiros serão aplicados exclusivamente em Investimentos visando:

- (a) Universalização dos serviços de saneamento básico;
- (b) Destinação final de resíduos sólidos;
- (c) Universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil;
- (d) Atendimento à saúde;
- (e) Construção de habitação para população de baixa renda;
- (f) Construção, reforma ou ampliação de habitação para população urbana e rural que ganha até 3 (três) salários mínimos de renda mensal total;
- (g) Drenagem e pavimentação de vias urbanas;
- (h) Construção de centros integrados de assistência social;
- (i) Formação profissional;
- (j) Transportes;
- (k) Segurança;
- (l) Inclusão digital;
- (m) Geração de emprego e renda;
- (n) Esporte, cultura e lazer;
- (o) Combate à pobreza e à extrema pobreza;
- (p) Mobilidade e acessibilidade urbana.

Vedações da Lei Estadual nº 10.988/2019

Mesmo com a parcial abertura para a aplicação em Despesas Correntes, fica vedada a utilização dos recursos financeiros para:

- Pagamento de dívidas, exceto as dívidas contraídas com o Estado e a União e suas respectivas entidades;
- Remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.

Por sua vez, com a restauração da eficácia da **Lei Federal nº. 7.990/1989⁷⁵** – em decorrência da revogação da legislação estadual (**Leis Estaduais nº. 8.308/2006⁷⁶** e **10.988/2019⁷⁷**) –, os novos recursos arrecadados e distribuídos aos municípios a título de *Royalties* **passam a seguir inteiramente o modo de operação implementado pelo diploma legal federal.**

⁷⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.

⁷⁶ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI83082006.html> Acesso em: 13 mai. 2020.

⁷⁷ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI109882019.html> Acesso em: 11 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Assim sendo, a partir da revogação das **Leis Estaduais nº 8.308/06⁷⁸** e **nº 10.988/2019⁷⁹**, revela-se inevitável considerar que os novos recursos a serem transferidos aos municípios devam seguir os preceitos da **Lei Federal nº. 7.990/89⁸⁰**, a qual, conforme já ressaltado, **apenas veda⁸¹ a aplicação das receitas em pagamento de dívidas** que não provenham da União e suas entidades, bem como ao **pagamento do quadro permanente de pessoal**, ressalvado o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, especialmente na Educação Básica Pública em tempo integral, inclusive aquelas relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na Rede Pública (art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/89⁸²).

Decerto, atualmente, inexistente proibição à utilização dos recursos de *Royalties* em Despesas Correntes⁸³ (ressalvada a proibição de sua utilização para pagamento do quadro permanente de pessoal, disposta no *caput* do art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/89⁸⁴), mas questiona-se: se estabeleceu, assim, por si só, motivo e

⁷⁸ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI83082006.html> Acesso em: 13 mai. 2020.

⁷⁹ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI109882019.html> Acesso em: 11 mai. 2020.

⁸⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.

⁸¹ **Vedar significa impedir, proibir, não permitir que uma determinada verba seja utilizada em certa atividade ou gasto.**

⁸² **Art. 8º** O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês 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. [\(Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013\)](#)

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo **poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.** [\(Incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001\)](#) (grifo nosso)

⁸³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.

Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. De acordo com a Lei 4.320/64, **as despesas correntes se subdividem em despesas de custeio (Pessoa Civil, Pessoal Militar, Material de Consumo, Serviços de Terceiros, Encargos Diversos) e transferências correntes (Subvenções Sociais, Subvenções Econômicas, Inativos, Pensionistas, Salário Família e Abono Familiar, Juros da Dívida Pública, Contribuições de Previdência Social, Diversas Transferências Correntes), as quais são conceituadas da seguinte forma: segundo o art. 12, § 1º, "Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis"; de acordo com o art. 12 § 2º, "Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado".**

⁸⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.



fundamento suficientes ao não direcionamento desses recursos voláteis, finitos e incertos⁸⁵ em Despesas de Capital consubstanciadas em Investimentos?

Ora, os riscos fiscais assumidos pelos entes que consideram, e assim aplicam os recursos advindos da compensação financeira de *Royalties*, como receita perene são de amplo e notório conhecimento e o exemplo de crise fiscal vivenciada pelo Estado do Rio de Janeiro⁸⁶ – destaque premonitório oportuno consignado em abalizado tirocínio pela **Instrução Técnica de Consulta 00012/2020-9** – apenas explicita a realidade que nos aguarda. Assim, à vista desse cenário que se aproxima, novamente se indaga: seria necessária a existência de norma a “**desaprovar**” (termo que possui sentido diverso a “**proibir**”) uma conduta que, indubitavelmente, possui aptidão de gerar comprometimento ruinoso às finanças públicas daqueles entes que a praticarem?

Ainda: Não caberia a esta Corte de Contas, num contexto de lacuna legislativa⁸⁷, cumprir o seu papel consultivo, a par do pedagógico – pois indissociáveis, haja vista seu inevitável exercício conjunto –, e assim, concretizar uma orientação de caráter geral aos Municípios capixabas a respeito da evidente e irrefutável melhor forma de utilização dos recursos de *Royalties*, qual seja, na realização de **Investimentos** públicos), sem, é claro, inobservar a **Lei Federal nº. 7.990/1989**⁸⁸ ou extrapolar as competências atinentes à seara do legislador?

⁸⁵ São voláteis porque respeitam as regras de um mercado altamente competitivo e instável; são finitas porque tendem ao esgotamento; e são incertas porque desconhecemos até quando podemos dispô-las.

⁸⁶ Como bem lembrado pela Equipe Técnica “ *Do mesmo modo, o professor e desembargador Marcus Abraham, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, afirma que uma das causas da crise fiscal enfrentada no Rio de Janeiro foi a utilização de receitas variáveis, “em especial royalties, para fazer frente a uma série de despesas que não são variáveis, despesas correntes. [...] Então, se dimensionou o estado a partir de um volume financeiro que não seria capaz de sustentar as despesas com a máquina no longo prazo” e que não gasta com investimentos, saúde, educação, segurança.*”

⁸⁷ A situação de lacuna normativa foi objeto de profunda análise pelo jurista Alessandra Folzke Torronteguy, em dissertação sobre o tema:

“A realidade que nos apresenta a atual legislação é a de que o administrador público ficou sem um critério ou norma a ser seguido quanto à aplicação dos royalties, salvo as vedações já mencionadas, ficando a sociedade à mercê das escolhas tidas como prioritárias por aqueles que administram o recurso, sem que haja uma efetiva participação da sociedade a fim de que suas maiores necessidades sejam atendidas, os recursos devem estar vinculados em prol do interesse coletivo”. Dissertação intitulada: **A aplicação dos royalties do petróleo e a efetividade dos direitos fundamentais sociais**. Faculdade de Direito de Vitória (FDV) - Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais. ano 2009. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp099494.pdf> Acesso em: 13 mai. 2020.

⁸⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

A pertinência dos questionamentos acima registrados advém do fato de o esclarecimento técnico assentado no Parecer em Consulta 00003/2020-1 não ter contemplado o aconselhamento e orientação pertinentes aos riscos intrínsecos à aplicação desmedida e irrestrita da legislação federal, principalmente em prol da desejável boa saúde financeira dos municípios capixabas, assim como não haver conduzido preventivamente a melhores práticas de gestão pública, o que indica, salvo melhor juízo, que o plexo consultivo/pedagógico não tenha sido plenamente efetivado por esta Corte de Contas.

Assim, apresenta-se essencial que este TCE-ES possa cumprir, também nesse processo, sua missão institucional de gerar benefícios à sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos⁸⁹, contribuindo para a melhoria da qualidade do gasto público, porquanto, no exercício das típicas funções⁹⁰ consultiva e pedagógica, ainda cabe ao Tribunal de Contas orientar⁹¹, aconselhar, guiar, mormente quando o legislador não alcança fazê-lo de modo adequado, tempestivo e oportuno. A propósito, sobre tal aspecto, anota-se os relevantes apontamentos do jurista Jonas Faviero Trindade⁹²:

A elucidação de dúvidas do Administrador Público, **por meio do procedimento de consulta, no âmbito do Tribunal de Contas, é uma função do sistema de controle externo**, que, por vezes, supre uma

⁸⁹ **Identidade Organizacional**

Negócio

Controle Externo.

Missão

Gerar benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos.

Visão

Ser reconhecido como instrumento de cidadania.

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/institucional/identidade-organizacional/> Acesso em: 21 fev. 2020.

⁹⁰ “As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, **consultiva**, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. **Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo**”.

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/> Acesso em: 15 mai. 2020.

⁹¹ **Regimento Interno – Resolução TCE-ES 261/2013.**

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete:

[...]

XXIII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, possuindo a resposta caráter normativo e constituindo prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto;

[...]

XXVIII - prestar, quando solicitado, orientação técnica aos órgãos sob sua jurisdição;

⁹² “**A função consultiva dos tribunais de contas, na apreciação em tese da constitucionalidade de leis e atos do poder Público, e contributos da teoria da ação comunicativa Habermasiana.**”

Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Ano 2016.

Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/15837/3735> Acesso em: 14 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

carência de qualificação profissional de alguns municípios, **ao ofertar um esclarecimento técnico, evitando a concretização de falhas que causem prejuízos ao erário público**, sendo pertinente ainda destacar que a resposta a essas consultas não configuram pré-julgamento do caso concreto, mas somente da tese (MILESKI, 2011).

Jacoby Fernandes destaca a função consultiva das Cortes de Contas:

Uma das mais importantes funções do Tribunal de Contas é a de responder consulta.

Como regra, as máximas autoridades dispõem de órgão de consultoria jurídica e de controle interno que podem prestar o serviço especializado nessas áreas. Ocorre que, dada a especificidade da ação do controle externo e a complexidade da matéria, por vezes a prévia interpretação da norma ou da tese torna-se extremamente recomendável.

Em termos de eficiência da Administração Pública, nada melhor para aqueles que lidam com finanças públicas do que ter previamente a interpretação do órgão de controle externo. Para esses, a ação preventiva resultante tem mais largo alcance, porque o controle orientador é muito mais eficiente do que o repressivo. (grifo nosso)

Trata-se, em verdade, de uma responsabilidade inerente ao Controle Externo, da qual não podemos escapar ou dela abdicar, principalmente se da omissão decorre consequências indesejáveis, tal qual o comprometimento inadequado e pernicioso das finanças públicas municipais.

Por outro lado, a atuação positiva forneceria aos jurisdicionados o entendimento técnico da Corte acerca da aplicação dos recursos originados da compensação financeira de *Royalties*, e, com isso, delinearía o melhor cenário a ser trilhado pelos dispêndios a serem realizados.

Como se depreende, trata-se de uma questão que se apresenta no momento, mas projeta seus efeitos a um futuro próximo. E a inevitabilidade de gerirmos um presente permeado de irreflexões, imprudências e inconseqüências do passado – situação por vezes agravada por surpresas casuais inesperadas vivenciadas, a exemplo de diversas calamidades públicas, decorrentes de secas prolongadas, chuvas torrenciais, epidemias, pandemia etc. – só faz aumentar a imprescindibilidade de um posicionamento não imediatista⁹³, pois também

⁹³ De acordo com Alessandra Folzke Torronteguy “a preocupação é no sentido de que o Estado, através de seus administradores, saiba usufruir deste momento e, não deixem que o desenvolvimento econômico esteja baseado no hoje sem levar em conta as necessidades e a preparação estrutural da sociedade para o amanhã”.
Dissertação intitulada: *A aplicação dos royalties do petróleo e a efetividade dos direitos fundamentais sociais*.
Faculdade de Direito de Vitória (FDV) - Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais. ano 2009, págs. 56 e 135.



preocupado com as consequências para as gerações futuras, promovendo, assim, a justiça intergeracional⁹⁴.

Em dissertação sobre o tema, a jurista Alessandra Fölzke Torronteguy⁹⁵ ressaltou o papel orientativo a ser desempenhado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – principalmente considerando a lacuna legislativa em comento –, objetivando a melhor aplicação dos recursos provenientes de *Royalties*, portanto, recursos finitos, a legitimarem sua aplicação de maneira sustentável. Confira:

Dessa forma, realizou-se uma análise junto ao órgão, e constatou-se que o **Tribunal de Contas do Espírito Santo vem desempenhando seu papel de acordo com a presente legislação, que apenas veda** o pagamento no que diz respeito ao quadro permanente de pessoal e no que se referem às dívidas, não existindo restrições para as demais áreas, conforme já mencionado anteriormente. **Sendo assim, merece maior cuidado uma vez que se trata de um recurso natural, e que a riqueza oriunda desta exploração irá acabar por se esgotar necessitando que os Estados estejam também preparados para o fim do ciclo petrolífero.**

Segundo o coordenador da Controladoria Técnica do Tribunal de Contas Estadual- ES, “Deve prevalecer a legislação em vigor, no sentido de restringir-se as vedações, mesmo sabendo ser de suma importância e relevância social a fiscalização no sentido de prevenir uma má aplicação” (com pess.). No entanto, mesmo parecendo novo e promissor o debate posto pela mídia acerca de grandes descobertas e riquezas que o petróleo poderá gerar para o Estado, **a preocupação com o desenvolvimento social deve ser uma premissa. E, nesse sentido, não é satisfatória a estrita aplicação da legislação do petróleo, uma vez que ela não mais vincula o direcionamento destes recursos em áreas sociais.**

[...]

O Tribunal de Contas Estadual (TCE-ES) atua no sentido de prestar o devido esclarecimento acerca da legislação vigente e, quando possível, realizar a orientação aos respectivos gestores municipais para uma melhor aplicação de seus recursos, mais especificamente, os provenientes dos royalties, haja vista que é de entendimento do referido Tribunal que são recursos finitos e que devem ser aplicados de maneira sustentável, econômica e socialmente viáveis.

[...]

Logicamente a fiscalização da aplicação desses recursos não pode se dar de forma estritamente baseada na omissão legislativa, parece injustificável a aplicação dos royalties para a contratação de trio-

Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp099494.pdf> Acesso em: 13 mai. 2020.

⁹⁴ O objetivo de justiça intergeracional alicerça a criação dessas compensações financeiras. Esse princípio ético concebe as gerações futuras também participantes do processo desenvolvimentista, uma vez que elas não poderão desfrutar das riquezas dos recursos naturais, em função da sua finitude.

⁹⁵ Alessandra Fölzke Torronteguy. Dissertação intitulada: *A aplicação dos royalties do petróleo e a efetividade dos direitos fundamentais sociais*. Faculdade de Direito de Vitória (FDV) - Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais. ano 2009, págs. 56 e 135.

Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp099494.pdf> Acesso em: 13 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

elétrico, já que as carências sociais são inúmeras e um dos objetivos da República Federativa do Brasil a correção das desigualdades sociais, e nesse ponto, o direito deve agir, como um sistema aberto que valorize a prática principiológica e as condutas que gerem a concretização de direitos por vezes esbarrados em argumentações orçamentárias. Percebe-se então, que “O argumento da “exaustão orçamentária” presta-se unicamente a encobrir as trágicas escolhas que deixaram de fora do universo do possível a tutela de um determinado “direito” (GALDINO, 2002, p. 214).

[...]

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

Também, por este prisma, é o entendimento de Carlos Alberto Tanaka⁹⁶, que obtempera sobre o risco derivado da incorporação das rendas de *Royalties* ao orçamento como receita ordinária e, por efeito, do necessário rigor técnico a ser empreendido pelos Tribunais de Contas:

No caso específico daqueles municípios que são beneficiários dos *royalties* do petróleo, a constatação de que essas receitas são destinadas, na maioria dos casos, ao financiamento de despesas correntes aponta para riscos ainda mais elevados ao equilíbrio fiscal desses entes, diante da representatividade que estes recursos financeiros têm na receita orçamentária anual e da absoluta incapacidade de qualquer ação direta por parte desses municípios que influencie o nível de arrecadação desses recursos.

Nesse sentido, uma atuação mais efetiva do controle externo poderia contribuir para mitigar os riscos inerentes aos desequilíbrios orçamentários decorrentes de falhas na elaboração do orçamento público.

[...]

Com base na análise dos pareceres prévios do TCE-RJ, é possível concluir que eles não abordam com a profundidade e o rigor técnico necessários a questão da extrema dependência dos recursos da exploração do petróleo. Foi possível reconhecer que a crise por que passam os municípios

⁹⁶ Carlos Alberto Tanaka. **O controle externo na aplicação de royalties do petróleo em municípios brasileiros.** Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2017. Pgs. 22, 96 e 97.
Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2706/1/CT_PPGPGP_M_Tanaka%2C%20Carlos%20Alberto_2017.pdf
Acesso em: 21 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

beneficiários de rendas do petróleo, em particular, aqueles que tem um nível de dependência de transferências (NDT) superior a 50% e passaram a auferir receitas de participação especial em volumes superiores aos das receitas de royalties não se iniciou em 2015, com a queda abrupta dos preços do petróleo no mercado internacional. Ela estava presente, já em 2008, quando os níveis de comprometimento das receitas totais realizadas não petrolíferas somente com despesas de pessoal e encargos caracterizaram déficits expressivos de até 35,8%, caso de Campos dos Goytacazes, em 2008.

Para esses oito municípios do Estado do Rio de Janeiro, **no lugar de ajustes radicais nas contas públicas de modo a atender as exigências da LRF, as rendas do petróleo foram incorporadas aos orçamentos municipais como receitas ordinárias, desvinculadas de quaisquer políticas públicas específicas, objetivando cobrir os déficits primários, com o aval do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.**

[...]

Diante desta realidade, que expôs a papel exercido pelo TCE-RJ na análise das contas anuais, de 2011 a 2015, em relação à aplicação de royalties do petróleo por municípios do Rio de Janeiro, **é urgente uma atuação mais eficiente e eficaz dos órgãos de controle externo no que diz respeito às disposições da LRF que assegurem o necessário equilíbrio fiscal.** Ainda que legal, a escolha política pela expansão dos gastos com pessoal sem a devida avaliação quanto ao real benefício à população pode e deve ser questionada com base na própria premissa que fundamenta a instituição dessas compensações financeiras, ou seja, a certeza de que tais recursos naturais se esgotarão e que as próximas gerações não poderão contar com esses rendimentos. (grifou-se)

Desse modo, convém observar que a conjuntura sócio político econômica, além da própria cultura administrativa brasileira, está a exigir por parte desta Corte de Contas **uma atuação orientativa voltada não só para a legislação específica⁹⁷, mas também para a lógica de uso sustentável⁹⁸ dessas receitas** – em sintonia aos

⁹⁷ Nos respeitáveis dizeres de Carlos Alberto Tanaka, *“Além da verificação da conformidade legal na aplicação de rendas do petróleo, é evidente a necessidade do efetivo exercício das prerrogativas do controle externo relacionadas à avaliação da economicidade, eficiência e eficácia, instrumentalizadas mediante determinações e recomendações aos administradores públicos, em particular, no aprofundamento de estudos técnicos referenciados cientificamente em matéria de formulação e avaliação de políticas públicas”*.

Dissertação: *O controle externo na aplicação de royalties do petróleo em municípios* brasileiros. Apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2017. P. 94.

Disponível em: http://repositorio.uffpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2706/1/CT_PPGPGP_M_Tanaka%2C%20Carlos%20Alberto_2017.pdf

Acesso em: 21 mai. 2020.

⁹⁸ *“Acredita-se que o melhor uso das receitas provenientes dos royalties deve ser aquele em prol de um desenvolvimento sustentável nos mais diversos setores das regiões produtoras e em suas áreas de influência, com a finalidade de garantir a permanência de desenvolvimento para as futuras gerações (TORRONTÉGUY, 2009), não sendo adequado que se crie uma dependência de tais recursos, visto que a perda repentina de receitas, na maioria das vezes, não permite uma rápida recuperação das finanças municipais e estaduais”*.

Artigo intitulado: *Impactos dos royalties nas finanças públicas dos municípios produtores de petróleo no estado do espírito santo*. Camila Bautz da Conceição, Mônica Oliveira da Costa, Farana de Oliveira Mariano, Alex Santiago, Jonathan Borel, Josimar Samuel. V Seminário Científico do UNIFACIG. 2019. P. 8.

Disponível em: <http://pensaracademico.faciq.edu.br/index.php/seminariocientifico/article/view/1212/1087> Acesso em: 23 mai, 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil apresentados no art. 3º, II e III⁹⁹, da CF/88¹⁰⁰ – e para **a exigência de responsabilidade fiscal**, de acordo com o prescrito pelo art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº. 101/00¹⁰¹, **e assim, se sobrepondo amplamente à discussão envolvendo a classificação das receitas de Royalties como receitas correntes ou de capital**, e que, a depender da conclusão, atrairia ou não a incidência do art. 44 da Lei Complementar nº. 101/00¹⁰².

Lapidar nesse sentido o entendimento do Conselheiro Domingos Augusto Taufner no **Voto Vogal 00012/2020-9**, que reforça o nosso pensar:

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

Deveras, ademais da simples verificação do aspecto legal da aplicação dos recursos de *Royalties*, que, como ressaltado acima, pode se opor à lógica de uso sustentável de tais receitas, aliada à exigência de responsabilidade na gestão fiscal, ainda sobressai a necessidade de os gestores observarem aspectos relativos à economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, razoabilidade e proporcionalidade das despesas delas decorrentes. Os Tribunais de Contas não se restringem às simplificações da legislação temática específica; vislumbra o ordenamento jurídico como um conjunto de regras e princípios, a justificar assim que suas decisões

⁹⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

¹⁰⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 12 mai. 2020.

¹⁰¹ Art. 1ª Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1ª A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹⁰² Seção II

Da Preservação do Patrimônio Público

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

transbordarem a estrita, cega e embotada legalidade, na trilha do que prescreve o art. 1º, § 1º e art. 84, III, “c”, da Lei Complementar nº. 621/2012¹⁰³ (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), *ipsis litteris*:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

§ 1º Na fiscalização e no julgamento de contas que lhe competem, o **Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade dos atos de gestão, das despesas deles decorrentes**, bem como da aplicação de subvenção e da renúncia de receitas.

[...]

Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; (grifo nosso)

Por sua vez, *data venia*, quando esta Corte de Contas se alicerça ao simples fundamento de inexistência de vedação à utilização dos recursos de *Royalties* em Despesas Correntes, ou ainda que “*A inexistência de lei é razão suficiente para afastarmos a pretensa vedação* [impossibilidade de se utilizar os recursos de *Royalties* em Despesas Correntes]”, **abre-se caminho**, ainda que involuntariamente, **à sua utilização habitual, ordinária e insustentável**, gerando um **quadro de dependência econômica**¹⁰⁴ que enseja riscos¹⁰⁵ elevados ao equilíbrio fiscal dos

¹⁰³ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf> Acesso em: 22 mai. 2020.

¹⁰⁴ Esse quadro de dependência econômica é retratado por Sávio Bertochi Caçador, em monografia sobre o tema: “*Em se tratando de Espírito Santo, estudou-se o caso dos 6 municípios que mais receberam participações governamentais entre os anos de 2000 e 2003: Linhares, São Mateus, Jaguaré, Aracruz, Presidente Kennedy e Conceição da Barra. Em linhas gerais, notou-se uma forte dependência dos recursos da compensação financeira das atividades petrolíferas, através da relação desta com a Receita Total, em Linhares, São Mateus, Jaguaré e Presidente Kennedy. Apenas Aracruz e Conceição da Barra foram as exceções. Embora isso tenha sido importante para aqueles quatro municípios, que contaram com mais recursos para investir, isto tem também o seu lado perigoso. Caso esses municípios sofram uma queda abrupta nas receitas de participações governamentais, as suas finanças públicas podem ficar seriamente comprometidas. Em função da magnitude que estes recursos assumiram nos cofres públicos de seus municípios, os gestores municipais podem até entrar em conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esse é um dos motivos pelos quais se defende que tais recursos devem ser empregados na diversificação produtiva. Os objetivos disto são: engendrar novas fontes de receita para a administração pública local, permitindo a manutenção da máquina pública e novos investimentos; diminuir a importância relativa das participações governamentais no orçamento, a fim de não colocar as finanças municipais em sérios problemas*”. (grifo nosso)
Dissertação intitulada: **Os impactos dos royalties do petróleo na economia e nas finanças públicas do espírito santo e de seus municípios**. Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas. Vitória, 2005. P. 79.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

municípios beneficiários, situação sintomática a enquadrar-se plenamente à cognominada “**Maldição dos Recursos Naturais**”¹⁰⁶ ou “**Doença Holandesa**”¹⁰⁷.

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

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

Disponível em: https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/os_impactos_dos_royalties.pdf
Acesso em: 21 mai. 2020.

¹⁰⁵ De acordo com Carlos Alberto Tanaka, “**A constatação de que, no Brasil, os royalties, recursos atrelados a preços de commodities sujeitos às oscilações do mercado internacional, passaram a financiar despesas correntes permanentes, inclusive despesas de pessoal (GOMES, 2007; SILVA, 2007; AFONSO; GOBETTI, 2008), aponta para escolhas políticas equivocadas potencializadas pela prática orçamentária incremental, em particular, na estimativa de arrecadação dessas receitas**”. Dissertação intitulada: **O controle externo na aplicação de royalties do petróleo em municípios brasileiros**.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2017. P. 28. Disponível em: http://repositorio.uffpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2706/1/CT_PPGPGP_M_Tanaka%2C%20Carlos%20Alberto_2017.pdf
Acesso em: 21 mai. 2020.

¹⁰⁶ **Conforme adiante detalhado em artigo sobre o tema:**

“Contudo, algumas evidências empíricas apresentam países dependentes de recursos naturais que não são capazes de gerar crescimento sustentável. A tese que identifica a particularidade de que economias com abundância em recursos naturais tendem a apresentar taxas de crescimento econômico inferiores às observadas em economias relativamente mais desprovidas é caracterizada na literatura como “maldição dos recursos naturais” - ou simplesmente doença holandesa.

[...]

As explicações para o péssimo desempenho das economias dependentes de recursos naturais, segundo os demais autores supramencionados, podem estar relacionadas com a má gestão do recurso, ao fato de que a aplicação das rendas obtidas não é direcionada para investimentos em bens de capital e capital humano. Pode também ser justificada pela fragilidade das instituições e pela perda de competitividade, em função do relativo conforto que a renda proporciona.” (grifou-se) Diego Araujo Reis e José Ricardo Santana. Artigo intitulado: **Os efeitos da aplicação dos royalties petrolíferos sobre os investimentos públicos nos municípios brasileiros**.

Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000100091 Acesso em: 18 mai. 2020.

¹⁰⁷ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Doen%C3%A7a_holandesa. Acesso em 03 jul. 2020.



Fundo) quanto aos novos recursos provenientes da compensação financeira de Royalties:

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

¹⁰⁸ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹⁰⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em: 12 mai. 2020.

¹¹⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

¹¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 12 mai. 2020.

¹¹² Art. 3º Os recursos repassados aos municípios deverão ser depositados em conta específica e **serão aplicados exclusivamente em investimentos**, inclusive os respectivos rendimentos financeiros das disponibilidades, visando:

I - universalização dos serviços de saneamento básico;

II - destinação final de resíduos sólidos;

III - universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil;

IV - atendimento à saúde;

V - construção de habitação para população de baixa renda;

V - construção, reforma ou ampliação de habitação para população urbana e rural que ganha até 3 (três) salários mínimos de renda mensal total; ([Redação dada pela Lei nº 11.059, de 30 de outubro de 2019](#))

VI - drenagem e pavimentação de vias urbanas;

VII - construção de centros integrados de assistência social;

VIII - formação profissional;

IX - transportes;

X - segurança;

XI - inclusão digital; e

XII - geração de emprego e renda.

XIII - esporte, cultura e lazer. ([Dispositivo incluído pela Lei nº 10.120, de 20 de novembro de 2013](#))

XIV - combate à pobreza e à extrema pobreza. ([Dispositivo incluído pela Lei nº 11.049, de 14 de outubro de 2019](#))

XIV - mobilidade e acessibilidade urbana. ([Redação dada pela Lei nº 11.059, de 30 de outubro de 2019](#))

¹¹³ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=23396> Acesso em: 12 mai. 2020.



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

4 DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer:

4.1 o conhecimento e processamento do Pedido de Reexame, alertando, desde já, todos os interessados de que o recebimento desse recurso inviabiliza os efeitos pretendidos no Parecer em Consulta 00003/2020-1, circunstância que perdurará até que o processo em tela transite em julgado, por força do artigo 408¹¹⁴ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo¹¹⁵ e artigo 166, *caput*, da Lei Complementar 621/2012¹¹⁶;

4.2 o PROVIMENTO do presente Pedido de Reexame, para reformar o Parecer em Consulta 00003/2020-1, alterando-se sua resposta, conforme segue:

*Os saldos dos recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, com base nas **Leis Estaduais nº 8.308/06¹¹⁷ e nº 10.988/2019¹¹⁸**, em*

¹¹⁴ **Art. 408. Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo**, em face da decisão definitiva ou terminativa proferida em processos de fiscalização e de consulta. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

¹¹⁵ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-11-2019-Revisado-13.2.2020.pdf> Acesso em: 28 abr. 2020.

¹¹⁶ **Art. 166. Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo**, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

¹¹⁷ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI83082006.html> Acesso em: 13 mai. 2020.

¹¹⁸ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI109882019.html> Acesso em: 11 mai. 2020.



conta até 31/12/2019, derivados do **Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais (Royalties do Fundo)**, devem ser aplicados de acordo com as regras e condições estabelecidas à época da vigência das mencionadas leis. Por sua vez, a partir da revogação dessas leis estaduais, os novos recursos a serem transferidos aos municípios em virtude de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (Royalties) devem ser aplicados consoante o art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/89¹¹⁹ e as regras de direito financeiro, sendo, portanto, vedada a utilização desses recursos no pagamento de dívidas que não provenham da União e suas entidades, e no pagamento do quadro permanente de pessoal, ressalvado o 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, recomendando-se, todavia, em satisfação à exigência legal de responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º¹²⁰, da LC 101/00¹²¹), bem como em reconhecimento ao caráter volátil, finito e incerto dessa participação governamental – que induzem o seu uso sustentável, na trilha dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil apresentados no art. 3º, II e III¹²², da CF/88¹²³ –, em ambas as hipóteses

¹¹⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 13 mai. 2020.

¹²⁰ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹²¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em: 12 mai. 2020.

¹²² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

¹²³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 12 mai. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

de aplicabilidade, a priorização do direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira dos Royalties para a realização de Investimentos públicos (Despesas de Capital), nos moldes do que prescrevia o art. 3º¹²⁴ da Lei Estadual nº 8.308/16¹²⁵, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, salvaguardando, com isso, as futuras gerações.

Nesses termos, pede deferimento.

Vitória, 05 de julho de 2020.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
Procurador Especial de Contas

¹²⁴ **Art. 3º** Os recursos repassados aos municípios deverão ser depositados em conta específica e **serão aplicados exclusivamente em investimentos**, inclusive os respectivos rendimentos financeiros das disponibilidades, visando:
I - universalização dos serviços de saneamento básico;
II - destinação final de resíduos sólidos;
III - universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil;
IV - atendimento à saúde;
V - construção de habitação para população de baixa renda;
V - construção, reforma ou ampliação de habitação para população urbana e rural que ganha até 3 (três) salários mínimos de renda mensal total; ([Redação dada pela Lei nº 11.059, de 30 de outubro de 2019](#))
VI - drenagem e pavimentação de vias urbanas;
VII - construção de centros integrados de assistência social;
VIII - formação profissional;
IX - transportes;
X - segurança;
XI - inclusão digital; e
XII - geração de emprego e renda.
XIII - esporte, cultura e lazer. ([Dispositivo incluído pela Lei nº 10.120, de 20 de novembro de 2013](#))
XIV - combate à pobreza e à extrema pobreza. ([Dispositivo incluído pela Lei nº 11.049, de 14 de outubro de 2019](#))
XIV - mobilidade e acessibilidade urbana. ([Redação dada pela Lei nº 11.059, de 30 de outubro de 2019](#))

¹²⁵ Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=23396> Acesso em: 12 mai. 2020.