



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ACÓRDÃO Nº 5975/2022-PLEN

1 - PROCESSO: 218804-7/2013

2 - NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDENADOR DE DESPESA

3 - INTERESSADO: DELMIRES DE OLIVEIRA BRAGA, ANDRÉ GONÇALVES COUTINHO e
EDUARDO PERDIGÃO

4 - UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

5 - RELATORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 - ÓRGÃO DECISÓRIO: Plenário

8 - ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDENADOR DE DESPESA, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do Plenário, por unanimidade, por NÃO ACOLHIMENTO com EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO, DETERMINAÇÃO, APLICAÇÃO DE MULTA, IRREGULARIDADE, COMUNICAÇÃO e DESAPENSAÇÃO, nos exatos termos do voto do relator.

09- ATA Nº: 3

10 - DATA DA SESSÃO: 09 de fevereiro de 2022

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN
Relatora

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Presidente

HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas



Assinado Digitalmente por: HENRIQUE CUNHA DE LIMA
LIMA:05360228792
Data: 2022.02.11 19:23:58 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 218804-7/2013. Para verificar a autenticidade, acesse <http://www.tcerj.tc.br/validar>. Código: 4049-3686-21B6-411A-8E2F-377F-3710-9384
Local: TCERJ

Assinado Digitalmente por: RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
NASCIMENTO:05447371724
Data: 2022.02.11 15:21:14 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 218804-7/2013. Para verificar a autenticidade, acesse <http://www.tcerj.tc.br/validar>. Código: 4049-3686-21B6-411A-8E2F-377F-3710-9384
Local: TCERJ

Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN
WILLEMAN:07078276710
Data: 2022.02.10 15:31:38 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 218804-7/2013. Para verificar a autenticidade, acesse <http://www.tcerj.tc.br/validar>. Código: 4049-3686-21B6-411A-8E2F-377F-3710-9384
Local: TCERJ

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 218.804-7/13
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR DE DESPESAS E DE TESOURARIA
EXERCÍCIO: 2012

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR DE DESPESAS E DE TESOURARIA. CONTAS DE GESTÃO SOB A RESPONSABILIDADE DE CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. TESE JURÍDICA FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO SENTIDO DA AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA JUDICANTE POR PARTE DAS CORTES DE CONTAS.

EXISTÊNCIA DE GRAVE INFRAÇÃO ÀS NORMAS LEGAIS DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA. NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA.

EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO, PELA CÂMARA MUNICIPAL, DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL NA QUALIDADE DE ORDENADOR DE DESPESAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO TESOUREIRO. APLICAÇÃO DE MULTA. COMUNICAÇÃO.

Versam os autos sobre a prestação de contas de ordenador de despesas e de tesouraria da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, referente ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Delmires de Oliveira Braga, Prefeito, e do Sr. Eduardo Perdigão, tesoureiro.

Registra-se, inicialmente, que se encontram apensados a este feito os processos TCE-RJ nº 221.000-8/19 e nº 231.343-5/20, referentes à tomada de contas instaurada pela Prefeitura de Armação dos Búzios.

Em prosseguimento, observa-se que a análise dos autos identificou a ausência de elementos

necessários ao regular exame do processo, demandando, por essa razão, diversas diligências visando à correção do déficit informacional existente.

Ultrapassadas essas fases, e, diante da incidência de irregularidades não dirimidas, determinei, por meio de decisão monocrática de 23/03/2020, as seguintes providências:

I – NOTIFIQUEM-SE, nos termos do art. 131-A do Regimento Interno desta Corte, com a redação que lhe foi dada pela Deliberação TCE-RJ nº 283/18, os Senhores Delmires de Oliveira Braga e Eduardo Perdigão, respectivamente, ordenador de despesas e responsável pela tesouraria da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios no exercício de 2012, para que apresentem, conjuntamente ou individualmente, caso assim preferirem, as **RAZÕES DE DEFESA** quanto às irregularidades de natureza financeira competentes ao exercício de 2012, sob suas responsabilidades diretas, que permaneceram, pelo menos, até o final do ano de **2016**, sem a escrituração de seus lançamentos na contabilidade da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, ao arrepio do artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64, conforme comprova a conciliação bancária da conta Banco do Brasil nº 73502-7, acostada às fls. 350/356 do **Processo TCE/RJ nº 212.170-0/2017**, onde se verifica a manutenção destas pendências, cujos montantes mantiveram-se em quase sua totalidade, nas importâncias de **R\$ 1.964.680,82** (Anexo II - "Débitos Vários Não Contabilizados") e de **R\$ 47.970,46**, (Anexo III - "Créditos Vários Não Contabilizados"), cujas composições originalmente se encontram às fls. 159/166 do presente processo, devendo ainda juntar as correspondentes documentações comprobatórias;

II – COMUNIQUE-SE, nos termos do art. 131-A do Regimento Interno desta Corte, com a redação que lhe foi dada pela Deliberação TCE-RJ nº 283/18, o atual responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, a ser cumprida no prazo 30 (trinta) dias, para que preste esclarecimento a respeito da regularização das pendências competentes ao exercício de 2012 que permaneceram ainda registradas em **2016**, de acordo a da conciliação bancária da conta Banco do Brasil nº 73502-7, acostada às fls. 350/356 do **Processo TCE/RJ nº 212.170-0/2017**, onde se verifica a manutenção dos correspondentes montantes, nas importâncias totais de **R\$ 1.964.680,82** (Anexo II - "Débitos Vários Não Contabilizados") e de **R\$ 47.970,46**, (Anexo III - "Créditos Vários Não Contabilizados"), cujas composições originalmente se encontram às fls. 159/166 do presente processo, devendo ainda juntar as correspondentes documentações comprobatórias.

Na análise das defesas encaminhadas pelos responsáveis, o corpo instrutivo, após considerar insatisfatórios os argumentos apresentados, propôs: **(i)** emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das contas; **(ii)** **Determinação à SSE**; **(iii)** **Irregularidade** das Contas Anual de Gestão; **(iv)** **Aplicação de Multa**, **(v)** **Irregularidade** das contas do responsável pela Tesouraria; **(vi)** **Aplicação de Multa**; e **(vii)** **Comunicação** ao atual Prefeito Municipal de Armação dos Búzios.

Contudo, naquela oportunidade, antes de proceder à análise da proposta do corpo instrutivo, verifiquei que o processo apenso, TCE-RJ nº 221.000-8/19, não havia sido apreciado pela instância

técnica, razão pela qual apresentei voto por Diligência Interna e Comunicação, aprovado em sessão plenária de 28/06/2021, nos seguintes termos:

I – pela **DILIGÊNCIA INTERNA**, para que o órgão competente da Secretaria Geral de Controle Externo – SGE proceda ao exame do processo TCE-RJ nº 221.000-8/19, em apenso, que trata de Tomada de Contas instaurada pela Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios;

II – pela **COMUNICAÇÃO** aos Senhores Delmires de Oliveira Braga e Eduardo Perdigão, respectivamente, ordenador de despesas e responsável pela tesouraria da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios no exercício de 2012, ao Sr. André Granado Nogueira da Gama, Prefeito Municipal de Armação dos Búzios, nos termos do art. 26, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal, dando-lhes **ciência** da decisão plenária, sobretudo de que os fatos apontados como irregularidades, em relação aos achados de auditoria, prosseguem em apuração.

Em seguida ao cumprimento da Diligência Interna, o corpo instrutivo reitera sua proposta anterior, a seguir detalhada, conforme consta do Relatório de 22/09/2021:

I – Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas sob a responsabilidade do **Sr. DELMIRE DE OLIVEIRA BRAGA**, Prefeito do Município de **ARMAÇÃO DOS BÚZIOS** e Ordenador de Despesas, referentes ao exercício de 2012, em face da **IRREGULARIDADE** e da **IMPROPRIEDADE**, com as **DETERMINAÇÕES** correspondentes, abaixo descritas, exclusivamente para os fins do art. 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, nos termos do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 848.826 (tema 835 de repercussão geral):

IRREGULARIDADE

Ausência de evidenciação da real situação das contas correntes (caráter financeiro) em virtude do número significativo de pendências na conciliação bancária durante o exercício de 2012, provocado pelo descontrole dos serviços de contabilidade no mínimo até o exercício de 2016, impossibilitando a correta evidenciação dos registros e a emissão de documentação comprobatória, em desacordo com artigo 50, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c artigo 87 da Lei Federal nº 4320/64.

DETERMINAÇÃO

Promova a correção no sistema de contabilidade a fim de permitir o acompanhamento tempestivo e oportuno dos registros orçamentários, financeiro e patrimoniais, atendendo as normas vigentes e os princípios contábeis, possibilitando a correta Prestação de Contas.

IMPROPRIEDADE E DETERMINAÇÃO

IMPROPRIEDADE

Várias inconsistências nos registros contábeis de caráter formal que não impactaram em distorções significativas, mas demonstraram falha nos procedimentos de controle e registro contábil tempestivamente, prejudicando a divulgação das informações nos Demonstrativos Contábeis.

DETERMINAÇÃO

Aprimore a organização dos serviços de contabilidade a fim de adequar a execução dos registros contábeis a fim de permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros, nos moldes do art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64 c/c MCASP em vigência.

II – DETERMINAÇÃO à SSE para que providencie a autuação em processo autônomo de cópia integral deste feito – o que pode ser feito digitalmente – inclusive desta decisão e do parecer prévio que será emitido, com posterior **REMESSA** do novo processo à Câmara Municipal de **ARMAÇÃO DOS BÚZIOS**, devendo o presente processo permanecer nesta Corte de Contas;

III – Sejam JULGADAS IRREGULARES as Contas Anual de Gestão da Prefeitura Municipal de **ARMAÇÃO DOS BÚZIOS**, sob a responsabilidade do **Sr. DELMIRES DE OLIVEIRA BRAGA**, relativas ao exercício de 2012, em razão da **IRREGULARIDADE** e da **IMPROPRIEDADE** elencada no item I da presente Decisão, com as **DETERMINAÇÕES** correspondentes, nos termos da alínea “a” do inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, para fins não abrangidos no Recurso Extraordinário 848.826 (tema 835 de repercussão geral);

IV – APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, ao **Sr. DELMIRES DE OLIVEIRA BRAGA**, em valor a ser definido pelo Colendo Plenário deste Tribunal, ao ponderar as condições previstas no art. 65, da Lei Complementar nº 63/90, com fundamento no art. 63, inciso I, do mesmo diploma legal, em razão das irregularidades descritas no item I, que deverá ser recolhida aos cofres públicos, com recursos próprios, no prazo de 15 dias, devendo comprovar o recolhimento junto a esta Corte, bem como, a **DETERMINAÇÃO** para a cobrança judicial, no caso de não recolhimento;

V – Sejam JULGADAS IRREGULARES Contas do responsável pela Tesouraria da Prefeitura Municipal de **ARMAÇÃO DOS BÚZIOS**, sob a responsabilidade do **Sr. EDUARDO PERDIGÃO**, relativas ao exercício de 2012, em razão da **IRREGULARIDADE** e da **IMPROPRIEDADE** abaixo descritas, com as **DETERMINAÇÕES** correspondentes, nos termos da alínea “a” do inciso III, artigo 20 artigo Lei Complementar Estadual nº 63/90:

IRREGULARIDADE

Ausência de evidenciação da real situação das contas correntes (caráter financeiro) em virtude do número significativo de pendências na conciliação bancária durante o exercício de 2012, provocado pelo descontrole dos serviços de contabilidade no mínimo até o exercício de 2016, impossibilitando a correta evidenciação dos registros e a emissão de documentação comprobatória, em desacordo com artigo 50, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c artigo 87 da Lei Federal nº 4320/64.

DETERMINAÇÃO

Promova a correção no sistema de contabilidade a fim de permitir o acompanhamento tempestivo e oportuno dos registros orçamentários, financeiro e patrimoniais, atendendo as normas vigentes e os princípios contábeis, possibilitando a correta Prestação de Contas.

VI – APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, ao **Sr. EDUARDO PERDIGÃO**, em valor a ser definido pelo Colendo Plenário deste Tribunal ao ponderar as condições previstas no art. 65, da Lei Complementar nº 63/90, com fundamento no art. 63, inciso I, do mesmo diploma legal, em razão das irregularidades descritas acima, que deverá ser recolhida aos cofres públicos, com recursos próprios, no prazo de 15 dias, devendo comprovar o recolhimento junto a esta Corte, bem como, a **DETERMINAÇÃO** para a cobrança judicial, no caso de não recolhimento;

VII – COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de **ARMAÇÃO DOS BÚZIOS**, com fulcro no § 1º, do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, dando **CIÊNCIA** desta decisão e determinando a adoção de medidas administrativas para apurar os fatos que originaram a irregularidade apontada no item III e, nos casos em que for caracterizada a ocorrência de danos ao erário, instaurar a devida tomada de contas, conforme previsto nos artigos 4º e 5º da Deliberação TCE-RJ nº 279, devendo remeter a este Tribunal de Contas somente os processos de tomada de contas que não se enquadrem nas hipóteses de dispensa de envio previstas no artigo 13 da Deliberação TCE-RJ nº 279, atentando para o cumprimento do disposto no § 3º do art. 13 da citada deliberação.

O Ministério Público junto a este Tribunal, manifesta-se parcialmente favorável às medidas sugeridas pelo corpo instrutivo, emitindo, em 09/10/2021, o seguinte parecer:

I- pela **Emissão de Parecer Prévio Contrário** à aprovação das contas de gestão do chefe do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios, referente ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Delmires de Oliveira Braga, em razão da irregularidade e impropriedade identificadas;

II- pela **Irregularidade** das Contas de Tesouraria da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, referente ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Eduardo Perdigão, com fulcro no art. 20, inciso III, alínea "a" da Lei Complementar nº 63/90, em razão da irregularidade e impropriedade identificadas;

III- Pela **Aplicação de multa** ao Sr. Eduardo Perdigão, nos termos do item VI da proposição da instância técnica reproduzida no relatório deste Parecer; e

IV- pela **Comunicação** ao atual Prefeito Municipal de Armação dos Búzios para os fins contidos no item VII da proposição da instância técnica reproduzida no relatório deste Parecer, assinando-lhe prazo para que informe a esta Corte de Contas sobre as providências efetivamente adotadas.

Em continuidade, os autos foram encaminhados ao meu Gabinete.

É O RELATÓRIO.

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

Preliminarmente, antes de examinar o mérito das contas em questão, devo trazer à baila o contexto jurídico jurisprudencial que permeia, atualmente, o tema referente ao julgamento das contas de ordenadores de despesas das Prefeituras Municipais pelos Tribunais de Contas subnacionais.

Sobre o assunto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento concluído nas sessões de 10/08/2016 e de 17/08/2016¹, apreciou o Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, com repercussão geral reconhecida², e se debruçou sobre o debate quanto à **competência para o julgamento das contas de gestão do chefe do poder executivo municipal, na condição de ordenador de despesas**, sob a ótica da Constituição Federal de 1988: se do Poder Legislativo local ou do Tribunal de Contas com jurisdição sobre aquele ente federativo³.

Em apertada síntese, prevaleceu a divergência aberta pelo Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, que defendeu a tese de que compete ao poder legislativo municipal julgar as contas da chefia do poder executivo respectivo, na medida em que são os parlamentares eleitos que possuem legitimidade democrática para representar os cidadãos. Acompanharam o Min. Ricardo Lewandowski os ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello, ficando vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, que era o Relator, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli.

A respeito do julgamento, confira-se a ementa da decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS

¹Nessas mesmas sessões, o Plenário também analisou e concluiu, por maioria de votos, o julgamento do RE 729.744, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, fixando a tese no sentido de que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/1990.

²Conforme decisão unânime do Plenário do STF, proferida na sessão de 27/08/2015, com acórdão lavrado pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso.

³Na hipótese do recurso extraordinário, discutia-se, de forma específica, a constitucionalidade do indeferimento do registro de candidatura para Deputado Estadual de ex-prefeito do Município de Horizonte, no Ceará, que teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("*checks and balances*").

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "*Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores*".

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.

Relevante notar que a Suprema Corte Brasileira conferiu o mesmo tratamento para as contas de gestão – previstas no art. 71, II, da Constituição da República – que era dispensado para as contas de governo (art. 71, I, da Constituição), estas sim, sobre as quais historicamente os Tribunais de Contas exerciam função técnico-opinativa, mediante a emissão de parecer prévio para subsidiar o julgamento a cargo do Poder Legislativo, nos termos do art. 71, I, da Constituição da República.

Com efeito, a *ratio decidendi* do STF baseou-se em critério lastreado na qualidade do cargo titularizado pelo responsável pelas contas de governo e de gestão – isto é, o chefe do Poder Executivo, quando coincidentes⁴ –, **em detrimento da natureza e conteúdo dessas contas – se anuais de governo ou pontuais de gestão.**

De toda sorte, percebe-se que a decisão do STF afeta, diretamente, a rotina de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, inclusive, nesta Corte Estadual,

⁴Registro, por oportuno, que esta é a realidade de estruturas administrativas mais singelas e enxutas, como acontece em municípios pequenos e com orçamento reduzido - que constituem a maioria das cidades no país. Em tais situações, é bastante comum que o próprio Prefeito exerça dupla função, política e administrativa, e assuma a condição de ordenador de despesas, circunstância que o torna responsável não apenas pelas contas de governo, mas também por contas de gestão.

que historicamente vinha exercendo função judicante sobre as contas de gestão dos prefeitos municipais que também atuam como ordenadores de despesas, como no caso *sub examine*.

Pois bem. Verificado que o precedente citado possui força vinculante e produz efeito sobre o *modus operandi* deste Tribunal nos processos de prestação de contas de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesas, cumpre registrar que, a despeito de possuir posicionamento idêntico ao do Ministro Relator do Recurso Extraordinário 848.826-DF, Ministro Luís Roberto Barroso, devo acompanhar o posicionamento majoritário do Supremo Tribunal Federal, por ter sido decidido em repercussão geral naqueles autos.

Dessa forma, conforme o decidido no acórdão do STF referente ao Recurso Extraordinário 848.826 – Distrito Federal, publicado no DJE de 24/08/17, **a atuação desta Corte, nestes autos, pode ser dividida em duas partes: (i) uma técnico-opinativa, cuja conclusão se restringirá à emissão de parecer prévio em relação às contas de gestão do Prefeito Municipal que atuou na condição de ordenador de despesas da Prefeitura Municipal, e que deve ser posteriormente julgada pela Câmara Municipal – observado o quórum qualificado para divergência –; e (ii) outra decisória, relativa ao julgamento da prestação de contas do tesoureiro da Prefeitura Municipal.**

Sobre a matéria, é oportuno registrar que a instrução sugeriu, em conjunto com o parecer prévio, a irregularidade das contas objeto deste processo, com fulcro no art. 20, III da Lei Complementar nº 63/90, **para os fins não abrangidos no Recurso Extraordinário 848.826 (tema 835 de repercussão geral).**

No entanto, considerando a tese de repercussão geral firmada no Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, acima reportada, **reafirmo que não cabe mais o julgamento dessas contas, com exceção da parte decisória relativa ao julgamento da prestação de contas do tesoureiro da Prefeitura Municipal.**

Feitas essas considerações iniciais, passo a apreciar a questão central da prestação de contas em questão.

MÉRITO

Preliminarmente, faz-se necessário consignar o inapropriado apensamento a este processo, do processo TCE-RJ nº 221.000-8/19, referente à tomada de contas instaurada pela Prefeitura de Armação dos Búzios.

Como se pode verificar naquele processo, foi instaurado procedimento de tomada de contas de objetos pertinentes aos exercícios de 2008, 2009 e 2010, portanto, não alcançados pelo escopo desta prestação de contas que se refere ao exercício de 2012.

Diga-se, em verdade, que esta Corte determinou que os procedimentos da tomada de contas instaurados pela Prefeitura, em face do processo administrativo interno nº 1012/12, fossem estendidos até o exercício de 2012, conforme decisão plenária de 07/02/2020, a saber:

VOTO:

I - pela COMUNICAÇÃO ao responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, nos termos da Lei Complementar nº 63/90, para que, no prazo de 30(trinta) dias, complemente e remeta a esta Corte a tomada de contas constituída no Processo Administrativo nº 1012/2012, para apuração dos fatos relativos aos débitos e créditos não contabilizados, conforme anexos das conciliações bancárias, estendendo o período de seu objeto até o presente exercício;

(...)

Contudo, a tomada de contas encaminhada, objeto do processo TCE-RJ nº 221.000-8/19, em apenso, não alcançou o exercício de 2012. Além disso, está sendo sugerido pelo corpo técnico, naquele processo, o trancamento das contas, em razão da impossibilidade de se apurar a origem dos lançamentos referentes aos exercícios de 2008, 2009 e 2010.

Aliás, tal fato, a impossibilidade de se apurar a origem dos lançamentos, também se constata na presente prestação de contas de 2012, como será relatado adiante. Assim, torna-se ineficaz adotar agora qualquer medida para que se faça cumprir a decisão de 07/02/2020, visto que não será possível a verificação dos lançamentos que tiveram sua origem no exercício de 2012.

Isto posto, em retorno ao exame deste processo, verifica-se que, após diversas diligências preliminares (quatro decisões plenárias e uma decisão monocrática), os responsáveis apresentaram defesa por meio dos documentos TCE-RJ nºs 010.222-8/20 e 031.552-4/21, Sr. Delmires de Oliveira Braga e TCE-RJ nºs 010.202-8/20 e 031.130-2/21, Sr. Eduardo Perdigão. Contudo, não trouxeram

aos autos elementos capazes de afastar a irregularidade apontada, conforme se verifica nos Relatórios do corpo instrutivo, elaborados em 19/05/2021 e 22/09/2021.

De acordo com a instrução técnica de 19/05/2021, a responsável pelo controle interno da Prefeitura de Armação dos Búzios, Sra. Marlene Ana de Paiva, encaminhou informação relatando que os valores pendentes de regularização, lançados inicialmente como *Débitos Vários Não Contabilizados*, foram apropriados na conta de *Valores a Classificar*, pelo montante de R\$2.221.908,43, relativo a lançamentos efetuados entre 2009 e 2012, sendo que deste valor, R\$1.964.680,82 (88,42%) referem-se ao exercício de 2012, dos quais se destacam os valores de R\$1.490.046,72 de 21/12/2012 e R\$410.937,55 de 28/12/2012, como registra a conciliação bancária de fl. 162. Portanto, dada a impossibilidade de se verificar a origem dos lançamentos, e, em consequência, não ser possível a regularização, os valores pendentes foram contabilizados na conta *Valores a Classificar*.

Dessa forma, resta comprovada a ausência de regularização dos valores referentes a despesas realizadas sem a correspondente contabilização, o que, também, leva a inferir a possibilidade de inexistência de dotações orçamentárias para amparar tais despesas. Ressalta-se que a ausência de registro contábil contraria o previsto no artigo 50, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/00 - LRF, bem como o estabelecido no artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

No que concerne à apuração de eventual dano ao erário, decorridos 10 (dez) anos da contabilização do fato, torna-se infrutífero qualquer procedimento nesse sentido dada a impossibilidade de verificação da origem dos lançamentos, conforme já relatado pelo Órgão de Controle Interno.

Anota-se que, em semelhante situação, esta Corte de Contas emitiu parecer prévio contrário à aprovação das contas da Prefeitura de Armação dos Búzios do exercício de 2011, processo TCE-RJ nº 216.752-2/12, devido a existência e não regularização de *Débitos Vários Não Contabilizados* no valor total de R\$500.685,52.

Nesta linha, entendo que a realização de despesas sem a correspondente contabilização, bem como a ausência de regularização constituem grave infração à norma legal de natureza contábil, financeira e orçamentária, a ser considerada como irregularidade no julgamento das contas, consoante o previsto no inciso III, "a", do artigo 20 da Lei Complementar Estadual nº 63/90.

Ainda de acordo com o citado diploma legal, o responsável encontra-se passível às sanções

previstas no artigo 63, que autoriza a aplicação de multa por esta Corte em razão de grave infração à normal legal.

Desse modo, extraio da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB o artigo 28 segundo o qual o agente público será responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em havendo dolo ou erro grosseiro em seu agir.

O dolo, para os fins do artigo 28 da LINDB, pode ser conceituado como a vontade finalisticamente dirigida a praticar um ato contrário à Administração Pública⁵. O agente público deseja atuar em contrariedade ao ordenamento jurídico, de maneira consciente e livre, com desígnio de agir contra as normas de gestão pública.

O erro grosseiro previsto na parte final do dispositivo, por sua vez, é o erro facilmente perceptível a partir da realidade dos fatos, evidente e inescusável⁶. Como apontado pelo Tribunal de Contas da União:

É preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “*que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio*” (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (TCU, Acórdão nº 2.391/2018, Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, julgamento em 17/10/2018)

Ainda vale mencionar o artigo 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/19, que, ao regulamentar a Lei nº 13.655/2018, conceitua o erro grosseiro como “*aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou*

⁵ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo* – edição especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655 de 2018), p. 203-224, nov. 2018.

⁶ MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro standards. In: *Revista da AGU*, a. 09, n. 24, abril/jun. 2010.

imperícia". Busca-se, com isso, reconhecer a possibilidade de erro pelo gestor público, afastando sua responsabilidade na hipótese de erro escusável.

A interpretação do elemento subjetivo do agente público para fins de responsabilização por decisões e opiniões técnicas, com efeito, deve observar, também, o disposto no artigo 22 da LINDB, a considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Exige-se, pois, interpretação pragmática dos órgãos de controle, tornando-os mais próximos da realidade da Administração Pública quando da análise do agir dos gestores públicos.

No caso em tela, as razões de defesa oferecidas pelo jurisdicionado não se mostraram suficientes para elidir a irregularidade apontada. A realização de despesas sem a correspondente contabilização indica a desobediência ao artigo 50, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/00, bem como do artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64, ensejando a aplicação de multa ao responsável, na forma do artigo 63, inciso II, da Lei Complementar nº 63 de 1990.

Sequencialmente, passo à dosimetria da sanção a ser aplicada. Sobre esse aspecto, cumpre esclarecer que o Plenário desta Corte de Contas, de acordo com o art. 65 da Lei Complementar nº 63/90, deve fixar o *quantum* sancionatório levando em conta a estrita correlação da irregularidade com a conduta do agente, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação profissional, bem como a eventual concorrência de dolo ou culpa, respeitando os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Assim, entendo apropriada a fixação da multa em 3.000 UFIR-RJ para os Senhores Delmires de Oliveira Braga que, como Prefeito, deveria ter adotado as medidas que não permitissem a realização de despesas sem a devida contabilização, e Eduardo Perdigão, tesoureiro, que não deveria ter autorizado pagamentos de despesas nestas condições, ambos ocupando cargos de mais elevado grau dentro da estrutura do Órgão, sendo certo que, por essa razão, detinham conhecimento necessário a respeito da normatização dos procedimentos legais.

Conclui-se, portanto, que a conduta dos responsáveis é significativamente reprovável, mormente considerando-se a gravidade da infração cometida, e configura, no mínimo, erro grosseiro do agente público.

Dessa forma, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o parecer do Ministério Público Especial. Assim,

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 17/08/16, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 848.826, fixou tese nos seguintes termos: “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”;

CONSIDERANDO, com fundamento no artigo 125, I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da emenda supramencionada, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da Câmara;

CONSIDERANDO que foram aqui analisadas as contas de gestão do Chefe do Poder Executivo, o qual atuou na qualidade de ordenador de despesas do Município no exercício de 2012, exame esse que versou sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público quanto à legalidade, legitimidade e economicidade;

VOTO:

I – pelo NÃO ACOLHIMENTO das razões de defesa apresentadas pelos Senhores Delmires de Oliveira Braga, documentos TCE-RJ nºs 010.222-8/20 e 031.552-4/21 e Eduardo Perdigão, documentos TCE-RJ nºs 010.202-8/20 e 031.130-2/21;

II – pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios, Senhor **DELMIRES DE OLIVEIRA BRAGA**, referentes ao exercício de 2012, em face da **IRREGULARIDADE** elencada a seguir, acompanhada da correspondente **DETERMINAÇÃO**:

IRREGULARIDADE:

Realização e pagamento de despesas no exercício de 2012 sem a correspondente contabilização, no valor total de R\$1.964.680,82, impossibilitando a correta evidenciação dos registros orçamentários, financeiros e patrimoniais, em desacordo com artigo 50, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF c/c o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO:

Autorizar e efetuar pagamentos de despesas somente quando devida e legalmente comprovadas, de modo que sejam verificados o correto empenhamento e liquidação da despesa, a fim de permitir o acompanhamento tempestivo e oportuno dos registros orçamentários, financeiro e patrimoniais, atendendo, assim, as normas e os princípios contábeis vigentes.

III – pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Armação dos Búzios, com base no art. 26 do Regimento Interno do TCE-RJ, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, **com o registro de que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas;**

IV – pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, mediante certidão de condenação, no valor de **3.000 UFIR-RJ, equivalentes, nesta data, a R\$ 12.274,50 (doze mil, duzentos e setenta e quatro reais e cinquenta centavos)**, ao Sr. **DELMIRES DE OLIVEIRA BRAGA**, com fulcro no art. 63, II, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em virtude da irregularidade acima discriminada, **DETERMINADA A COBRANÇA JUDICIAL**, nos termos do art. 28 da mesma lei, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação do responsável, observado o procedimento recursal;

V – pela **IRREGULARIDADE** das contas do Senhor **EDUARDO PERDIGÃO**, responsável pela tesouraria da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, relativas ao exercício de 2012, nos termos do inciso III, “a”, do artigo 20 artigo Lei Complementar Estadual nº 63/90, em razão do seguinte fato:

IRREGULARIDADE:

Pagamento de despesas no exercício de 2012 sem a correspondente contabilização, no valor total de R\$1.964.680,82, impossibilitando a correta evidenciação dos registros orçamentários, financeiros e patrimoniais, em desacordo com artigo 50, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF c/c o artigo 85 da Lei Federal nº4.320/64.

DETERMINAÇÃO:

Efetuar pagamentos de despesas somente quando devida e legalmente comprovadas, de modo que sejam verificados o correto empenhamento e liquidação da despesa, a fim de permitir o acompanhamento tempestivo e oportuno dos registros orçamentários, financeiro e patrimoniais, atendendo, assim, as normas e os princípios contábeis vigentes.

VI – pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, mediante certidão de condenação, no valor de **3.000 UFIR-RJ**, equivalentes, nesta data, a **R\$ 12.274,50 (doze mil, duzentos e setenta e quatro reais e cinquenta centavos)**, ao **SR. EDUARDO PERDIGÃO**, com fulcro no art. 63, II da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em virtude da irregularidade acima discriminada, **DETERMINADA A COBRANÇA JUDICIAL**, nos termos do art. 28 da mesma lei, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação do responsável, observado o procedimento recursal;

VII – pela **COMUNICAÇÃO** ao responsável pelo Órgão de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, nos termos do artigo 26 do Regimento Interno desta Corte, para que promova junto aos setores responsáveis a regularização dos valores lançados na conta *Valores a Classificar*;

VIII – pela **DESAPENSAÇÃO** dos processos TCE-RJ nºs 221.000-8/19 e 231.343-5/20, referentes às tomadas de contas instauradas pela Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, cujo objeto se refere a despesas realizadas nos exercícios de 2008, 2009 e 2010.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente