

**VOTO GC-6**

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 215.313-5/17  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR DE DESPESAS E TESOUREIRO  
**EXERCÍCIO:** 2016

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR DE DESPESAS E DE TESOUREIRO. 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 FALHAS FORMAIS QUE NÃO COMPROMETEM A EXATIDÃO DAS CONTAS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, PELA CÂMARA MUNICIPAL, DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL, NA QUALIDADE DE ORDENADOR DE DESPESAS, COM RESSALVAS E DETERMINAÇÃO. REGULARIDADE DAS CONTAS DO TESOUREIRO COM QUITAÇÃO PLENA. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.**

Trata-se da prestação de contas do ordenador de despesas e da tesoureira da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, referente ao exercício de 2016, sob a gestão da Senhora Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, tendo como tesoureiro o Senhor Pedro Henrique de Souza Menezes.

O presente processo retorna à análise em virtude de decisão plenária em 27/07/2020, em que foi determinada **citação** da Senhora Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, Prefeita Municipal de Campos dos Goytacazes, no exercício de 2016, e **solidariamente**, o Senhor Francisco Arthur de Souza, Vice-Prefeito, para que apresentassem razões de defesa ou recolhessem aos cofres municipais,

com recursos próprios, a importância equivalente a 2.354,22 UFIR-RJ, referente ao pagamento de subsídios ao Vice-Prefeito, em desacordo com os parâmetros legais em vigor à época (Ato de Fixação – Lei n.º 8322/2012), na forma discriminada na referida decisão. Naquela ocasião determinou-se, também, a **comunicação** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, para que encaminhasse os documentos com a finalidade de sanear o presente processo.

Em atendimento, foram remetidos a esta Corte, pelos Senhores Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira (Prefeito à época da comunicação) e Francisco Arthur de Souza Oliveira (Vice-Prefeito no exercício de 2016), elementos que compuseram os Documentos TCE-RJ n.ºs (26.087-0/20 e 29.371-0/20) e 25.042-3/20, respectivamente. Por sua vez, a Senhora Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira manteve-se inerte, razão pela qual a Coordenadoria Setorial de Prazos e Diligências-CPR emitiu o competente Certificado de Revelia.

Reexaminando o administrativo, o corpo instrutivo considerou que subsistiram as seguintes impropriedades: **(i)** os demonstrativos contábeis não estão assinados pelo responsável pelo órgão, na forma do item 6 da NBC T 16.6, aprovada pela Resolução CFC n.º 1.133/08.; **(ii)** a demonstração dos fluxos de caixa não está acompanhada do “quadro das transferências recebidas e concedidas”; e **(iii)** o saldo das disponibilidades do exercício anterior do balanço financeiro, de R\$ 121.732.778,69, diverge do saldo inicial da demonstração de fluxos de caixa, de R\$ 97.103.319,68.

É importante destacar que a equipe técnica entendeu que as impropriedades referentes aos **itens (i) a (iii)** anteriormente referidos não foram objeto da derradeira, pois já haviam sido caracterizadas em fase processual anterior como motivadoras, apenas, de ressalva e determinação.

Por tais motivos, a instrução sugere: **(a) emissão de parecer prévio favorável** à aprovação das contas Senhora Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, Prefeita de Campos dos Goytacazes, referentes ao exercício de 2016, com ressalvas e determinações; **(b) 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 Campos dos Goytacazes, devendo o presente processo permanecer nesta Corte de Contas; **(c) regularidade das contas do ordenador** e quitação, com as ressalvas e determinações; e **(d) regularidade das contas em nome do tesoureiro com quitação plena**.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, manifesta-se de **parcialmente** acordo com as medidas preconizadas pelo corpo técnico, optando por **excluir** de seu parecer a sugestão do corpo instrutivo de julgar as contas do ordenador de despesas.

## **É O RELATÓRIO.**

O feito envolve a análise da prestação de contas, referente ao exercício de 2016: (a) do chefe do poder executivo municipal, na condição de ordenador de despesas; (b) do responsável pela tesouraria da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Passo, a seguir, a tecer alguns comentários acerca do primeiro ponto, acima destacado.

### **(I)**

#### **COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, NA CONDIÇÃO DE ORDENADOR DE DESPESAS**

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 17/08/2016<sup>1</sup>, apreciou o Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, com repercussão geral reconhecida<sup>2</sup>, 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

<sup>1</sup>Nessas 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.

<sup>2</sup>Conforme decisão unânime do Plenário do STF, proferida na sessão de 27/08/2016, com acórdão lavrado pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso.

ótica da Constituição Federal de 1988: se do Poder Legislativo local ou do Tribunal de Contas com jurisdição sobre aquele ente federativo<sup>3</sup>.

Em apertada síntese, prevaleceu a divergência aberta pelo Presidente do STF, à época, 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 Ministro 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 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.

---

<sup>3</sup>Na 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.

**Relevante notar que a Suprema Corte Brasileira conferiu o mesmo tratamento para as contas de gestão (art. 71, II, da Constituição), 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 coincidentes<sup>4</sup> –, **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, 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 Luis 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 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 responsável pela tesouraria da Prefeitura Municipal.**

---

<sup>4</sup>Registro, 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.

Sobre a matéria, é oportuno registrar que a instrução sugeriu, em conjunto com o parecer prévio, a regularidade das contas objeto deste processo, de responsabilidade da Senhora Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, Prefeita do Município de Campos dos Goytacazes, **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**

Da análise dos elementos registrados na execução orçamentária, o responsável pelo setor contábil atestou a regularidade dos documentos e comprovantes que dera origem aos registros contábeis; a propriedade e regularidade dos registros contábeis; a regularidade da execução orçamentária da despesa e receita; e a inexistência de ilegalidades ou irregularidades, bem como de falhas que tenham causado ou poderiam causar prejuízo ao erário.

Por fim, os limites da remuneração do Prefeito e Vice-Prefeito foram atendidos, conforme as análises empreendidas acerca da legislação de regência. Destaque-se que o Senhor Francisco Arthur de Souza, por meio do Doc. TCE-RJ nº 25.042-3/20, esclarece que o valor de R\$ 20.432,02, recebido no mês de março de 2016 (objeto da citação determinada em sessão plenária de 27/07/2020) refere-se a subsídio do período em que **ocupou o cargo de Prefeito interinamente**, em razão da licença médica gozada pela então Prefeita, Sra. Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, conforme Avisos 01/2016 (Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes – 08/01/2016) e 02/2016 (Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes – 25/01/2016), que somam **28 dias de licença**, nos termos a seguir expostos:

**ANÁLISE:**

A Lei 8322/2012 fixou os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito para a legislatura 2013/2016. Considerando os reajustes aplicados ao longo do período, os valores atualizados no exercício de 2015 eram: R\$ 20.936,88 para Prefeito e R\$ 13.363,95 para vice-Prefeito. Com base na Lei 8703/16, os valores dos subsídios foram reajustados a partir de 01/06/2016 em 9,38%.

A diferença de R\$ 7.068,08, apurada na instrução desta Coordenadoria de 06/02/2020, relativa ao subsídio do Vice-Prefeito, é em função do recebimento de subsídios de Prefeito no mês de março de 2016 (R\$ 20.432,02-R\$ 13.363,95).

O valor a ser recebido pelo Vice-Prefeito, a título de substituição da Prefeita, pode ser assim resumido:

R\$ 20.936,88/30 dias X 28 dias= R\$ 19.541,09

R\$ 13.363,95/30 dias X 2 dias= R\$ 890,93

**Total recebido: R\$ 20.432,02**

Assim, consideramos satisfatórios os esclarecimentos prestados.

**CONCLUSÃO: acolhimento das razões de defesa**

Dessa forma, os questionamentos formulados pelo Tribunal foram objeto de esclarecimentos por parte do jurisdicionado e aquelas respostas que não foram satisfatórias, a ponto de sanar a respectiva impropriedade, podem ensejar ressalvas, com a consequente determinação para as próximas prestações de contas, **uma vez que representam falhas formais que não comprometem a exatidão das contas sob exame.**

Em razão dessas circunstâncias, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a sugestão do corpo instrutivo e **DE ACORDO** com o Ministério Público Especial, ao **suprimir a sugestão de julgamento de contas do ordenador de despesas em conjunto com o parecer prévio.** 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 2016, exame esse que versou sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público quanto à legalidade, legitimidade e economicidade;

**VOTO:**

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das **contas de gestão** do Chefe do Poder Executivo do Município de Campos dos Goytacazes, Senhora Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, que atuou como ordenador de despesas no exercício de 2016, com as **RESSALVAS e DETERMINAÇÃO** apontadas a seguir:

**RESSALVAS E DETERMINAÇÃO:**

**Ressalva nº 01**

Os demonstrativos contábeis não estão assinados pelo Responsável pelo Órgão, na forma do item 6 da NBC T 16.6, aprovada pela Resolução CFC nº 1.133/08.



### **Ressalva nº 02**

A Demonstração dos Fluxos de Caixa não está acompanhada do “Quadro das Transferências recebidas e concedidas”.

### **Ressalva nº 03**

O Saldo das disponibilidades do exercício anterior do Balanço Financeiro, de R\$ 121.732.778,69, diverge do saldo inicial da Demonstração de Fluxos de Caixa, de R\$ 97.103.319,68.

### **DETERMINAÇÃO**

Que a Administração da Prefeitura de Campos dos Goytacazes e o Setor de Controle Interno atentem para as falhas apontadas, adotem as medidas aplicáveis dentro da esfera de suas competências e promovam o acompanhamento das regularizações das impropriedades apontadas no exame desta prestação de contas, no sentido de que não mais tornem a ocorrer.

**II** – pela **REGULARIDADE** das contas do Senhor Pedro Henrique de Souza Menezes, tesoureiro da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, no exercício de 2016, nos termos do art. 20, inciso I, c/c o art. 21, ambos da Lei Complementar nº63/90, dando-lhe **QUITAÇÃO PLENA**.

**III**– pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, 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** – finda a providência supra, pelo **ARQUIVAMENTO** deste processo.

GC-6,

**MARIANNA M. WILLEMANN**  
**CONSELHEIRA-RELATORA**  
*Documento assinado digitalmente*