

## ACÓRDÃO Nº 009665/2025-PLEN

1 PROCESSO: 222109-6/2022

2 NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO

3 INTERESSADO: DAVI PERINI VERMELHO

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO**, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **REGULARIDADE** com **RESSALVA, QUITAÇÃO, COMUNICAÇÃO e ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 11

10 QUÓRUM:

**Conselheiros presentes:** Marcio Henrique Cruz Pacheco, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willeman e Rodrigo Melo do Nascimento

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Guherren

11 DATA DA SESSÃO: 7 de Abril de 2025

**Marcelo Verdini Maia**

Relator

**Marcio Henrique Cruz Pacheco**

Presidente

Fui presente,

**Vittorio Constantino Provenza**  
Assinado Digitalmente por: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO  
Data: 2025.04.20 14:46:35 -03:00  
Razão: Acórdão do Processo 222109-6/2022. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tce.rj.gov.br/valida/>. Código: f82c51bf-8324-4148-bac5-d176addf38be  
Local: TCERJ

Assinado Digitalmente por: VITTORIO CONSTANTINO PROVENZA  
Data: 2025.04.17 09:43:51 -03:00  
Razão: Acórdão do Processo 222109-6/2022. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tce.rj.gov.br/valida/>. Código: f82c51bf-8324-4148-bac5-d176addf38be  
Local: TCERJ

Assinado Digitalmente por: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO  
Data: 2025.04.16 17:49:18 -03:00  
Razão: Acórdão do Processo 222109-6/2022. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tce.rj.gov.br/valida/>. Código: f82c51bf-8324-4148-bac5-d176addf38be  
Local: TCERJ

## PLENÁRIO

**PROCESSO:** TCE-RJ 222.109-6/22

**ORIGEM:** CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO

**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2021

### **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI, RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2021.**

**FALHA MATERIALMENTE IRRELEVANTE QUE NÃO POSSUI O  
CONDÃO DE MACULAR AS PRESENTES CONTAS.  
READEQUAÇÃO DO TEXTO DAS RESSALVAS. REGULARIDADE  
DAS CONTAS COM RESSALVAS E QUITAÇÃO AO  
RESPONSÁVEL. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.**

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual de Gestão da Câmara Municipal de São João de Meriti, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. Davi Perini Vermelho.

Em sessão plenária de 10/06/2024, foi proferida a seguinte decisão:

#### **VOTO:**

**1.** Por **NOTIFICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao Sr. Davi Perini Vermelho, Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, no exercício de 2021, responsável pelas presentes contas, para que apresente razões de defesa, quanto à Irregularidade e Impropriedade a seguir elencadas:

##### **1.1 Irregularidade:**

- Quanto à realização de despesas sem o prévio empenho no valor de **R\$ 120.048,00**, considerando que toda a despesa empenhada foi liquidada e paga no exercício de 2021, conforme atestam dos Demonstrativos Contábeis (Balanços Orçamentário e Financeiro - peças 08 e 09), configurando infração à norma legal de natureza contábil, que estabelece o prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/64).

##### **1.2. Impropriedade:**

- Quanto à ausência do Balanço Financeiro na forma do disposto nas normas estabelecidas na Lei nº 4.320/64, bem como à nova estrutura estabelecida no MCASP, impossibilitando a análise das seguintes Questões Normativas sobre a Movimentação Financeira desse Legislativo Municipal no período em questão, elencada à peça nº 36 (fls. 07/10).

**2.** Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, para que **FRANQUEIE O IMEDIATO ACESSO** ao

gestor responsável pelas contas em tela, ao acervo de processos e documentos do órgão, de modo a que possa concorrer com o saneamento dos autos, alertando-o de que o descumprimento desta decisão poderá ensejar a sua responsabilidade solidária, nos termos do art. 125, § 1º a 3º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Em face da aludida decisão, o Sr. Davi Perini Vermelho, então Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, encaminhou os Docs. nºs 16.475-7/24 e 16.948-4/24, cuja análise pela Coordenadoria de Auditoria de Contas de Gestão (CAC-GESTÃO) resultou na seguinte sugestão em 14/02/2025:

Considerando que foram concedidas ao Sr. Davi Perini Vermelho, nas fases processuais, condições para o exercício das garantias constitucionais ao contraditório e à ampla defesa, ambas insculpidas no artigo 5º, inciso LV, da CR/88. Diante da análise realizada, sugere-se:

**I- Não Acolhimento das Razões de Defesa** apresentadas pela Sr. Davi Perini Vermelho, através do DOCs. TCE-RJ N.ºs 16.475-7/2024 e 16.948-4/2024;

**II- Que sejam JULGADAS IRREGULARES** as Contas Anual de Gestão da Câmara Municipal de São João de Meriti, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade da Sr. Davi Perini Vermelho, nos termos da alínea “a”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em face da Irregularidade e Impropriedades abaixo elencadas com as respectivas Determinações, pelos seguintes motivos:

**IRREGULARIDADE:**

**IRREGULARIDADE Nº 01:**

- Realização de despesas com Décimo Terceiro e Retenções Previdenciárias no exercício de 2021, no montante de R\$ 120.048,00, no exercício de 2021 não empenhadas à conta do orçamento da Câmara Municipal de São João de Meriti, em desacordo com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, e não registrada segundo o regime de competência – art. 50, inc. II, da LRF (Questão Normativa nº 6.11);

**IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES:**

**IMPROPRIEDADE N.º 01:**

- Quanto à ausência do Balanço Financeiro na forma do disposto nas normas estabelecidas na Lei nº 4.320/64, bem como à nova estrutura estabelecida no MCASP, impossibilitando a análise das seguintes Questões Normativas sobre a Movimentação Financeira desse Legislativo Municipal no período em questão, elencada à fls. 07/10 da Peça nº 36 (Questões Normativas nºs 5.1; 5.3; 5.4; 5.5 e 5.7);

**DETERMINAÇÃO N.º 01:**

- Atentar para que o Balanço Financeiro conte com as normas estabelecidas na Lei Federal nº 4.320/64, bem como à nova estrutura estabelecida pelo MCASP;

**IMPROPRIEDADE N.º 02:**

- Quanto ao limite permitido para as despesas do Poder Legislativo, conforme o artigo 29-A da CF, ter ultrapassado em R\$ 368.122,02, equivalente a 2,36% do limite permitido (Questão Normativa n.º 11.1);

**DETERMINAÇÃO N.º 02:**

- Atentar para que seja respeitado o limite permitido para as despesas deste Poder Legislativo, conforme o art. 29-A da CF;

**III- APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Davi Perini Vermelho, Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, no exercício de 2021, em valor a ser estipulado pelo Colendo Plenário desta Corte de Contas, com fulcro no art. 63, inciso I, da Lei Complementar n.º 63/90, destinada ao FEM/TCE-RJ, na forma do artigo 3º, inciso VII, da Lei Estadual nº 6.113/2011, competindo ao Estado do Rio de Janeiro promover eventual execução fiscal, observados os procedimentos de cobrança previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 343/2023.

A Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal (SUB-CONTAS) concordou com a proposição manifestada pela instância técnica.

O Ministério Público de Contas, em parecer exarado pelo Procurador Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em 11/03/2025, manifestou-se de acordo com o Corpo Instrutivo.

**É O RELATÓRIO.**

Preliminarmente, rememoro que a irregularidade apurada nos autos se refere à realização de despesa de décimo terceiro salário e correspondentes retenções previdenciárias sem prévio empenho, no montante de R\$ 120.048,00<sup>1</sup>, em afronta ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

O então Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, em suas razões de defesa, alega que a ausência de empenho ocorreu em face da inexistência de dotação orçamentária no momento da emissão da nota de empenho, motivo pelo qual efetuou-se o registro no sistema patrimonial, visando à execução orçamentária da despesa em orçamento futuro.

O Corpo Instrutivo sugere o não acolhimento das razões de defesa nos seguintes termos:

As alegações ofertadas pelo deficiente não prosperam, considerando que a par de tudo que foi argumentado pela defesa, o que se verificou de fato é que houve sim, a realização de despesas sem prévio empenho, ferindo frontalmente o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

Além disto, o que está sob análise, nos autos, não são os objetos aos quais se destinavam os referidos pagamentos (R\$ 98.400,00, referente ao décimo terceiro salário de 2021 e de R\$ 21.648,00, correspondente a respectiva contribuição

---

<sup>1</sup> O montante de R\$ 120.048,00 é composto por R\$ 98.400,00, referente ao décimo terceiro salário, e R\$ 21.648,00, correspondente a respectiva contribuição previdenciária para o RGPS.

previdenciária para o RGPS), mas sim, o cumprimento da legislação que rege a contabilidade pública nas fases de empenho, liquidação e pagamento da despesa, não podendo ser substituída por opção de um registro contábil em outro sistema, que no caso em tela, utilizou-se o Sistema Patrimonial.

Considerando que prática de ato de gestão com infração à norma legal de natureza contábil que estabelece o prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/64) configura ato grave, como consequência, a falta de controle dos gastos realizados no exercício, portanto as razões de defesas apresentadas, para o item inquirido não será acolhida.

Contudo, divirjo parcialmente do entendimento da unidade técnica pelos motivos que passo a expor.

A Lei Federal nº 4.320/64 determina que os órgãos públicos elaborem um planejamento orçamentário adequado, prevendo as receitas e estabelecendo as despesas, com o objetivo de viabilizar o cumprimento das metas definidas, em decorrência do princípio da universalidade, previsto no art. 2º do referido diploma legal.

A execução da despesa pública deve observar a obrigatoriedade do prévio empenho, limitado às dotações orçamentárias previstas para cada exercício financeiro, conforme disposto no art. 58 da Lei Federal nº 4.320/64, *in verbis*:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Ademais, o art. 60 do mesmo diploma legal veda a realização de despesas sem o correspondente empenho, consolidando o princípio da execução da despesa em etapas sucessivas (empenho, liquidação e pagamento), assegurando a regularidade e a legalidade da aplicação dos recursos públicos.

No entanto, a realização de despesa sem prévio empenho, do ponto de vista orçamentário, não exime a necessidade de seu registro contábil sob a ótica patrimonial, devendo ser reconhecida como passivo exigível, já que se trata de uma obrigação presente, decorrente de evento passado, cuja liquidação implicará a saída de recursos da entidade, em conformidade com o conceito estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª edição e, portanto, válida para o exercício em análise (fl. 152).

O citado manual também discorre sobre o procedimento mais adequado para essa relação entre passivo exigível (visão patrimonial) e as etapas da execução orçamentária (visão orçamentária), notadamente à fase do empenho (MCASP, 8ª edição, fl. 154):

#### 2.2.5.1. Passivo Exigível X Empenho

Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Quando a lei utiliza a palavra “obrigação”, ela não se refere à obrigação patrimonial (passivo exigível), pois uma obrigação patrimonial é caracterizada por um fato gerador já ocorrido, ou, conforme a lei, por uma condição já implementada. A Lei nº 4.320/1964 refere-se ao comprometimento de recurso financeiro da entidade governamental que fez o empenho, ou seja, uma obrigação financeira para fins de cálculo do superávit financeiro, fonte da abertura de créditos adicionais nos exercícios seguintes. **Por outro lado, o registro da obrigação patrimonial independe da execução orçamentária.** (grifo nosso)

No caso *sub examine*, os argumentos suscitados pela defesa indicam que a realização da despesa sem o devido empenho decorreu de uma deficiência no planejamento orçamentário, ocasionada pela insuficiência de dotação. No entanto, sua identificação restou evidenciada pelo correspondente registro patrimonial, na medida em que, caso a despesa tivesse sido regularmente processada sob a égide orçamentária, referido registro teria sido baixado nos assentamentos contábeis competentes.

Contudo, conforme se observa, a falha acima identificada, muito embora caracterizada, não possui o condão de macular as presentes contas quando analisadas sob o prisma do impacto na integralidade da gestão do responsável, isto porque o valor de R\$ 120.048,00, referente à despesa realizada sem prévio empenho representa menos de 1% do total empenhado do exercício, no montante de R\$ 15.983.094,98, constituindo-se em falha materialmente irrelevante identificada no universo de atos praticados no exercício em análise, motivo pelo qual deixo de acolher proposição do Corpo Instrutivo no sentido de considerar o fato como irregularidade das presentes contas, passando a tratar a aludida falha como ressalva nas presentes contas, bem como entendo desnecessária a aplicação de multa ao responsável pelas contas.

Não obstante, é possível observar em consulta às Prestações de Contas Anuais de Gestão referentes aos exercícios de 2022<sup>2</sup> e 2023<sup>3</sup> que a citada despesa permanece registrada no passivo no Balanço Patrimonial da Câmara Municipal, exigindo atenção da atual gestão quanto à regularização da presente falha.

Quanto às impropriedades, acolho a proposta do Corpo Instrutivo, convolando-as em ressalvas, destacando que a persistência dos apontamentos realizados poderá ensejar em julgamento pela irregularidade das contas futuras.

---

<sup>2</sup> Processo TCE-RJ nº 238.929-0/23.

Por fim, destaco que o jurisdicionado poderá acessar a manifestação do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas por meio do sítio eletrônico deste Tribunal, em espaço próprio às consultas processuais.

Ante o exposto, manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo e com o parecer do Douto Ministério Público de Contas, residindo minha parcial divergência em **(i)** considerar a falha identificada e preliminarmente apontada como irregularidade pela Especializada como ressalva, tendo em vista a expressiva imaterialidade, afastando, por consequência, a aplicação de multa; e **(iii)** realizar ajustes pontuais na redação das ressalvas sugeridas para melhor identificar as falhas a teor dos critérios de referência, e

**VOTO:**

**1.** Por **REGULARIDADE** das Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de São João de Meriti, relativas ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. Davi Perini Vermelho, nos termos do inciso II do artigo 20 c/c o artigo 22, ambos da Lei Complementar Estadual nº 63/90, com as **RESSALVAS** a seguir descritas, dando-lhe **QUITAÇÃO**:

**1.1 Ressalvas:**

**1.1.1.** Realização de despesa sem prévio empenho, referente ao décimo terceiro salário e correspondentes retenções previdenciárias, em afronta ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, cujo montante de R\$ 120.048,00 foi considerado imaterial, representando menos de 1% do total empenhado no exercício de 2021 (R\$ 15.983.094,98);

**1.1.2.** Ausência do Balanço Financeiro em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 4.320/64 e com a estrutura estabelecida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), obstando a análise das questões normativas relativas à movimentação financeira do Poder Legislativo Municipal no período em exame;

**1.1.3.** Realização de despesas do Poder Legislativo em montante superior ao limite permitido, em desconformidade com o art. 29-A da Constituição Federal, cujo valor excedente, correspondente a R\$ 368.122,02, foi considerado imaterial, representando 2,36% do limite permitido de R\$ 15.614.972,96, em consonância com a decisão plenária de 07/12/2022 proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.933-9/22, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de São João de Meriti do exercício de 2021;

---

<sup>3</sup> Processo TCE-RJ nº 222.988-4/24.

**2.** Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao Sr. Davi Perini Vermelho, responsável pelas contas em tela, para que tome ciência desta decisão;

**3.** Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, à Câmara Municipal de São João de Meriti, para que, na pessoa de seu representante, tome ciência da presente decisão e adote medidas com vistas à regularização das falhas objeto das ressalvas nas presentes contas, destacando que a persistência dos apontamentos realizados poderá ensejar em julgamento pela irregularidade das contas futuras; e

**4.** Por posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

GCSMVM,

**Marcelo Verdini Maia**  
**Conselheiro Substituto**

## PLENÁRIO

**PROCESSO:** TCE-RJ 222.109-6/22

**ORIGEM:** CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO

**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2021

### PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI, RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2021.

**FALHA MATERIALMENTE IRRELEVANTE QUE NÃO POSSUI O CONDÃO DE MACULAR AS PRESENTES CONTAS. READEQUAÇÃO DO TEXTO DAS RESSALVAS. REGULARIDADE DAS CONTAS COM RESSALVAS E QUITAÇÃO AO RESPONSÁVEL. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.**

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual de Gestão da Câmara Municipal de São João de Meriti, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. Davi Perini Vermelho.

Em sessão plenária de 10/06/2024, foi proferida a seguinte decisão:

#### VOTO:

1. Por **NOTIFICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao Sr. Davi Perini Vermelho, Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, no exercício de 2021, responsável pelas presentes contas, para que apresente razões de defesa, quanto à Irregularidade e Impropriedade a seguir elencadas:

#### 1.1 Irregularidade:

- Quanto à realização de despesas sem o prévio empenho no valor de **R\$ 120.048,00**, considerando que toda a despesa empenhada foi liquidada e paga no exercício de 2021, conforme atestam dos Demonstrativos Contábeis (Balanços Orçamentário e Financeiro - peças 08 e 09), configurando infração à norma legal de natureza contábil, que estabelece o prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/64).

#### 1.2. Impropriedade:

- Quanto à ausência do Balanço Financeiro na forma do disposto nas normas estabelecidas na Lei nº 4.320/64, bem como à nova estrutura estabelecida no MCASP, impossibilitando a análise das seguintes Questões Normativas sobre a

Movimentação Financeira desse Legislativo Municipal no período em questão, elencada à peça nº 36 (fls. 07/10).

**2. Por COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, para que **FRANQUEIE O IMEDIATO ACESSO** ao gestor responsável pelas contas em tela, ao acervo de processos e documentos do órgão, de modo a que possa concorrer com o saneamento dos autos, alertando-o de que o descumprimento desta decisão poderá ensejar a sua responsabilidade solidária, nos termos do art. 125, § 1º a 3º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Em face da aludida decisão, o Sr. Davi Perini Vermelho, então Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, encaminhou os Docs. nºs 16.475-7/24 e 16.948-4/24, cuja análise pela Coordenadoria de Auditoria de Contas de Gestão (CAC-GESTÃO) resultou na seguinte sugestão em 14/02/2025:

Considerando que foram concedidas ao Sr. Davi Perini Vermelho, nas fases processuais, condições para o exercício das garantias constitucionais ao contraditório e à ampla defesa, ambas insculpidas no artigo 5º, inciso LV, da CR/88. Diante da análise realizada, sugere-se:

**I- Não Acolhimento das Razões de Defesa** apresentadas pela Sr. Davi Perini Vermelho, através do DOCs. TCE-RJ N.º 16.475-7/2024 e 16.948-4/2024;

**II- Que sejam JULGADAS IRREGULARES** as Contas Anual de Gestão da Câmara Municipal de São João de Meriti, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade da Sr. Davi Perini Vermelho, nos termos da alínea “a”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em face da Irregularidade e Impropriedades abaixo elencadas com as respectivas Determinações, pelos seguintes motivos:

**IRREGULARIDADE:**

**IRREGULARIDADE Nº 01:**

- Realização de despesas com Décimo Terceiro e Retenções Previdenciárias no exercício de 2021, no montante de R\$ 120.048,00, no exercício de 2021 não empenhadas à conta do orçamento da Câmara Municipal de São João de Meriti, em desacordo com o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, e não registrada segundo o regime de competência – art. 50, inc. II, da LRF (Questão Normativa nº 6.11);

**IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES:**

**IMPROPRIEDADE N.º 01:**

- Quanto à ausência do Balanço Financeiro na forma do disposto nas normas estabelecidas na Lei nº 4.320/64, bem como à nova estrutura estabelecida no MCASP, impossibilitando a análise das seguintes Questões Normativas sobre a Movimentação Financeira desse Legislativo Municipal no período em questão, elencada à fls. 07/10 da Peça nº 36 (Questões Normativas nºs 5.1; 5.3; 5.4; 5.5 e 5.7);

**DETERMINAÇÃO N.º 01:**

- Atentar para que o Balanço Financeiro conte com as normas estabelecidas na Lei Federal nº 4.320/64, bem como à nova estrutura estabelecida pelo MCASP;

**IMPROPRIADEDE N.º 02:**

- Quanto ao limite permitido para as despesas do Poder Legislativo, conforme o artigo 29-A da CF, ter ultrapassado em R\$ 368.122,02, equivalente a 2,36% do limite permitido (Questão Normativa nº 11.1);

**DETERMINAÇÃO N.º 02:**

- Atentar para que seja respeitado o limite permitido para as despesas deste Poder Legislativo, conforme o art. 29-A da CF;

**III- APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Davi Perini Vermelho, Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, no exercício de 2021, em valor a ser estipulado pelo Colendo Plenário desta Corte de Contas, com fulcro no art. 63, inciso I, da Lei Complementar nº 63/90, destinada ao FEM/TCE-RJ, na forma do artigo 3º, inciso VII, da Lei Estadual nº 6.113/2011, competindo ao Estado do Rio de Janeiro promover eventual execução fiscal, observados os procedimentos de cobrança previsto na Deliberação TCE-RJ nº 343/2023.

A Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal (SUB-CONTAS) concordou com a proposição manifestada pela instância técnica.

O Ministério Público de Contas, em parecer exarado pelo Procurador Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em 11/03/2025, manifestou-se de acordo com o Corpo Instrutivo.

**É O RELATÓRIO.**

Preliminarmente, rememoro que a irregularidade apurada nos autos se refere à realização de despesa de décimo terceiro salário e correspondentes retenções previdenciárias sem prévio empenho, no montante de R\$ 120.048,00<sup>1</sup>, em afronta ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

O então Presidente da Câmara Municipal de São João de Meriti, em suas razões de defesa, alega que a ausência de empenho ocorreu em face da inexistência de dotação orçamentária no momento da emissão da nota de empenho, motivo pelo qual efetuou-se o registro no sistema patrimonial, visando à execução orçamentária da despesa em orçamento futuro.

---

<sup>1</sup> O montante de R\$ 120.048,00 é composto por R\$ 98.400,00, referente ao décimo terceiro salário, e R\$ 21.648,00, correspondente a respectiva contribuição previdenciária para o RGPS.

O Corpo Instrutivo sugere o não acolhimento das razões de defesa nos seguintes termos:

As alegações ofertadas pelo defendante não prosperam, considerando que a par de tudo que foi argumentado pela defesa, o que se verificou de fato é que houve sim, a realização de despesas sem prévio empenho, ferindo frontalmente o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

Além disto, o que está sob análise, nos autos, não são os objetos aos quais se destinavam os referidos pagamentos (R\$ 98.400,00, referente ao décimo terceiro salário de 2021 e de R\$ 21.648,00, correspondente a respectiva contribuição previdenciária para o RGPS), mas sim, o cumprimento da legislação que rege a contabilidade pública nas fases de empenho, liquidação e pagamento da despesa, não podendo ser substituída por opção de um registro contábil em outro sistema, que no caso em tela, utilizou-se o Sistema Patrimonial.

Considerando que prática de ato de gestão com infração à norma legal de natureza contábil que estabelece o prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/64) configura ato grave, como consequência, a falta de controle dos gastos realizados no exercício, portanto as razões de defesas apresentadas, para o item inquirido não será acolhida.

Contudo, divirjo parcialmente do entendimento da unidade técnica pelos motivos que passo a expor.

A Lei Federal nº 4.320/64 determina que os órgãos públicos elaborem um planejamento orçamentário adequado, prevendo as receitas e estabelecendo as despesas, com o objetivo de viabilizar o cumprimento das metas definidas, em decorrência do princípio da universalidade, previsto no art. 2º do referido diploma legal.

A execução da despesa pública deve observar a obrigatoriedade do prévio empenho, limitado às dotações orçamentárias previstas para cada exercício financeiro, conforme disposto no art. 58 da Lei Federal nº 4.320/64, *in verbis*:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Ademais, o art. 60 do mesmo diploma legal veda a realização de despesas sem o correspondente empenho, consolidando o princípio da execução da despesa em etapas sucessivas (empenho, liquidação e pagamento), assegurando a regularidade e a legalidade da aplicação dos recursos públicos.

No entanto, a realização de despesa sem prévio empenho, do ponto de vista orçamentário, não exime a necessidade de seu registro contábil sob a ótica patrimonial, devendo ser reconhecida

como passivo exigível, já que se trata de uma obrigação presente, decorrente de evento passado, cuja liquidação implicará a saída de recursos da entidade, em conformidade com o conceito estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª edição e, portanto, válida para o exercício em análise (fl. 152).

O citado manual também discorre sobre o procedimento mais adequado para essa relação entre passivo exigível (visão patrimonial) e as etapas da execução orçamentária (visão orçamentária), notadamente à fase do empenho (MCASP, 8ª edição, fl. 154):

#### 2.2.5.1. Passivo Exigível X Empenho

Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Quando a lei utiliza a palavra “obrigação”, ela não se refere à obrigação patrimonial (passivo exigível), pois uma obrigação patrimonial é caracterizada por um fato gerador já ocorrido, ou, conforme a lei, por uma condição já implementada. A Lei nº 4.320/1964 refere-se ao comprometimento de recurso financeiro da entidade governamental que fez o empenho, ou seja, uma obrigação financeira para fins de cálculo do superávit financeiro, fonte da abertura de créditos adicionais nos exercícios seguintes. **Por outro lado, o registro da obrigação patrimonial independe da execução orçamentária.** (grifo nosso)

No caso *sub examine*, os argumentos suscitados pela defesa indicam que a realização da despesa sem o devido empenho decorreu de uma deficiência no planejamento orçamentário, ocasionada pela insuficiência de dotação. No entanto, sua identificação restou evidenciada pelo correspondente registro patrimonial, na medida em que, caso a despesa tivesse sido regularmente processada sob a égide orçamentária, referido registro teria sido baixado nos assentamentos contábeis competentes.

Contudo, conforme se observa, a falha acima identificada, muito embora caracterizada, não possui o condão de macular as presentes contas quando analisadas sob o prisma do impacto na integralidade da gestão do responsável, isto porque o valor de R\$ 120.048,00, referente à despesa realizada sem prévio empenho representa menos de 1% do total empenhado do exercício, no montante de R\$ 15.983.094,98, constituindo-se em falha materialmente irrelevante identificada no universo de atos praticados no exercício em análise, motivo pelo qual deixo de acolher proposição do Corpo Instrutivo no sentido de considerar o fato como irregularidade das presentes contas, passando a tratar a aludida falha como ressalva nas presentes contas, bem como entendo desnecessária a aplicação de multa ao responsável pelas contas.

Não obstante, é possível observar em consulta às Prestações de Contas Anuais de Gestão referentes aos exercícios de 2022<sup>2</sup> e 2023<sup>3</sup> que a citada despesa permanece registrada no passivo no Balanço Patrimonial da Câmara Municipal, exigindo atenção da atual gestão quanto à regularização da presente falha.

Quanto às impropriedades, acolho a proposta do Corpo Instrutivo, convolando-as em ressalvas, destacando que a persistência dos apontamentos realizados poderá ensejar em julgamento pela irregularidade das contas futuras.

Por fim, destaco que o jurisdicionado poderá acessar a manifestação do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas por meio do sítio eletrônico deste Tribunal, em espaço próprio às consultas processuais.

Ante o exposto, manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo e com o parecer do Douto Ministério Público de Contas, residindo minha parcial divergência em **(i)** considerar a falha identificada e preliminarmente apontada como irregularidade pela Especializada como ressalva, tendo em vista a expressiva imaterialidade, afastando, por consequência, a aplicação de multa; e **(iii)** realizar ajustes pontuais na redação das ressalvas sugeridas para melhor identificar as falhas a teor dos critérios de referência, e

**VOTO:**

**1.** Por **REGULARIDADE** das Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de São João de Meriti, relativas ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. Davi Perini Vermelho, nos termos do inciso II do artigo 20 c/c o artigo 22, ambos da Lei Complementar Estadual nº 63/90, com as **RESSALVAS** a seguir descritas, dando-lhe **QUITAÇÃO**:

**1.1 Ressalvas:**

**1.1.1.** Realização de despesa sem prévio empenho, referente ao décimo terceiro salário e correspondentes retenções previdenciárias, em afronta ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, cujo montante de R\$ 120.048,00 foi considerado imaterial, representando menos de 1% do total empenhado no exercício de 2021 (R\$ 15.983.094,98);

---

<sup>2</sup> Processo TCE-RJ nº 238.929-0/23.

<sup>3</sup> Processo TCE-RJ nº 222.988-4/24.

**1.1.2.** Ausência do Balanço Financeiro em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 4.320/64 e com a estrutura estabelecida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), obstando a análise das questões normativas relativas à movimentação financeira do Poder Legislativo Municipal no período em exame;

**1.1.3.** Realização de despesas do Poder Legislativo em montante superior ao limite permitido, em desconformidade com o art. 29-A da Constituição Federal, cujo valor excedente, correspondente a R\$ 368.122,02, foi considerado imaterial, representando 2,36% do limite permitido de R\$ 15.614.972,96, em consonância com a decisão plenária de 07/12/2022 proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.933-9/22, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de São João de Meriti do exercício de 2021;

**2.** Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao Sr. Davi Perini Vermelho, responsável pelas contas em tela, para que tome ciência desta decisão;

**3.** Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, à Câmara Municipal de São João de Meriti, para que, na pessoa de seu representante, tome ciência da presente decisão e adote medidas com vistas à regularização das falhas objeto das ressalvas nas presentes contas, destacando que a persistência dos apontamentos realizados poderá ensejar em julgamento pela irregularidade das contas futuras; e

**4.** Por posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

GCSMVM,

**Marcelo Verdini Maia**  
**Conselheiro Substituto**