



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **697044**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2004

Procedência: Prefeitura Municipal de Alto Caparaó

Responsável: Genis de Araujo, Prefeito à época

Procurador(es): Agnaldo Corrêa da Silva, CRC/MG 18195; Humberto Magno Peixoto Gonçalves, OAB/MG 109969, Anna Maria Coimbra, OAB/MG 107833; Cynthia Silveira e Silva, OAB/MG 15175E e Lindamara Mota de Aguiar, OAB/MG 125664

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relatora: Conselheira Adriene Andrade

Sessão: 11/12/2012

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal e do art. 240, inciso III, do Regimento Interno desta Corte, em razão da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em percentual inferior ao mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República de 1988. 2) Ressalta-se que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação ou denúncia. 3) Faz-se recomendação ao responsável pelo Controle Interno. 4) Após o cumprimento dos procedimentos regimentais cabíveis à espécie, arquivam-se os autos. 5) Decisão por maioria de votos. Vencido o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 30/10/12

Procurador presente à sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

PROCESSO: 697.044

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO CAPARAÓ

RESPONSÁVEL: GENIS DE ARAUJO, PREFEITO DO MUNICÍPIO À ÉPOCA

EXERCÍCIO: 2004

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Alto Caparaó referente ao exercício de 2004, de responsabilidade do Prefeito Genis de Araujo, submetida, nos termos regimentais, à Unidade Técnica competente, que examinou as contas e registrou, às fls. 60 a 145, além dos apontamentos que não fazem parte do escopo de análise

estabelecido nos procedimentos decorrentes da Resolução n.º 04/2009 para emissão de parecer prévio, que o repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal não atendeu ao estabelecido no art. 29-A da Constituição da República de 1988 e que não foi observado o percentual mínimo de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino estabelecido no art. 212 da Constituição da República de 1988.

Em face desses apontamentos, foi determinada, à fl. 146, a abertura de vista dos autos ao Prefeito à época, que apresentou os documentos acostados às fls. 162 a 176 e o CD à fl. 177.

A Unidade Técnica, ao efetuar o reexame, à fl. 181, opinou pela reabertura do contraditório, em atendimento às Decisões Normativas n.ºs 02/2009 e 01/2010, tendo em vista que o percentual de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apurado na inspeção que deu origem aos autos de n.º 725.665, Processo Administrativo, foi inferior ao determinado pelo art. 212 da Constituição da República de 1988.

Determinei, à fl. 185, a reabertura do contraditório ao gestor responsável pelas contas, que se manifestou, às fls. 192 a 197, reiterando o teor da defesa apresentada às fls. 162 a 176.

A Unidade Técnica informou no relatório de fls. 201 a 207 que foi sanada a irregularidade referente ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, apontada no exame inicial, mas permaneceu à relativa ao percentual de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou, às fls. 209 a 211, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

É o relatório.

VOTO

Após a análise da prestação de contas, fundamentada nos demonstrativos contábeis, nas diretrizes e procedimentos decorrentes da Resolução n. 04/2009 deste Tribunal, nos relatórios técnicos de fls. 60 a 145, 201 a 207 e na defesa apresentada, constatou-se:

- 1) aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde do percentual de 16,39% (dezesseis vírgula trinta e nove por cento) da receita base de cálculo, apurado em inspeção, cumprindo o disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988;
- 2) gastos totais com pessoal correspondentes a 43,60% (quarenta e três vírgula sessenta por cento) da receita base de cálculo, sendo 39,33% (trinta e nove vírgula trinta e três por cento) com o Poder Executivo e 4,27% (quatro vírgula vinte e sete por cento) com o Poder Legislativo, cumprindo o disposto nos arts. 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar n.º 101/2000;
- 3) abertura de créditos suplementares e especiais e execução orçamentária realizadas com observância do disposto nos arts. 42, 43 e 59 da Lei n.º 4.320/1964;
- 4) repasse ao Poder Legislativo do percentual de 7,96% (sete vírgula noventa e seis por cento) da receita base de cálculo, em conformidade com o disposto no art. 29-A da Constituição da República de 1988.

Encontra-se registrado à fl. 72 destes autos que o Município aplicou 19,42% (dezenove vírgula quarenta e dois por cento) da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. O relatório de inspeção juntado às fls. 215 a 265, destes

autos evidencia à fl. 227 a aplicação de 24,73% (vinte e quatro vírgula setenta e três por cento).

Segundo consta do relatório, fl. 220, a equipe de inspeção, a partir dos documentos comprobatórios das despesas com ensino apresentadas apurou o gasto de R\$648.957,08

(seiscentos e quarenta e oito mil novecentos e cinquenta e sete reais e oito centavos) que diverge do valor informado no Anexo II do SIACE/PCA, R\$860.358,53 (oitocentos e sessenta mil trezentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e três centavos). Consta do relatório, ainda, que não foram impugnadas despesas realizadas com ensino.

Na defesa apresentada à fl. 194, o responsável informou que a irregularidade foi sanada quando do envio do CD juntado à fl. 177 e que o novo valor foi importado para o banco de dados, conforme informação constante da fl. 180.

A Unidade Técnica informou à fl. 201 que na nova mídia apresentada pelo defendente o percentual de aplicação permaneceu como informado no exame inicial, Anexo II do SIACE/PCA, e que o percentual de 24,73% (vinte e quatro vírgula setenta e três por cento), apurado na inspeção, foi ratificado às fls. 465 a 468 do Processo Administrativo n.º 725.665, quando do reexame.

Assim, constato que não houve aplicação do percentual mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que configura descumprimento do art. 212 da Constituição da República de 1988.

Em face do exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Alto Caparaó no exercício de 2004, Sr. Genis de Araujo, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal e do art. 240, inciso III, do Regimento Interno desta Corte, em razão da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em percentual inferior ao mínimo exigido no art. 212 da Constituição da República de 1988.

Ressalto que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação ou denúncia.

Recomendo ao responsável pelo Controle Interno o acompanhamento da gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República de 1988, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Após o cumprimento dos procedimentos regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Peço vista dos autos, Sra. Presidente.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE

CONCEDIDA VISTA AO CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador Presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

VOTO VISTA

PROCESSO Nº: 697044

Prestação de Contas Municipal

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Alto Caparaó

RECORRENTE: Genis de Araújo, Prefeito Municipal à época

EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2004

RELATORA: Conselheira Adriene Andrade

REPRESENTANTE DO MPC: Procuradora Cristina Andrade Melo

1. RELATÓRIO

Exma. Sra. Presidente, na sessão da Primeira Câmara, realizada em 30/10/2012, solicitei vista dos presentes autos, que tratam da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Alto Caparaó, referente ao exercício de 2004, sob a responsabilidade do Sr. Genis de Araújo.

Naquela assentada, a Exma. Sra. Relatora votou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica desta Casa e do art. 240, inciso III, do Regimento Interno, sendo acompanhada pelo Exmo. Sr. Conselheiro José Alves Viana. Após, pedi vista para fazer um exame mais detido das questões postas nos autos.

Em síntese, é o relatório

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em relação às irregularidades apontadas nos autos pela unidade técnica, a Relatora, conforme notas taquigráficas, às fls. 273 a 275, votou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, em face da irregularidade quanto a não aplicação do percentual mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Antes de adentrar no mérito propriamente dito, faz-se necessário discorrer acerca da aplicação do princípio da insignificância pelos Tribunais de Contas, nos termos do artigo “Princípio da Insignificância e Erro Escusável como Hipóteses de Afastamento da Pretensão Reparatória do Estado”¹, publicado na revista desta Corte, em dezembro de 2011.

Como se sabe, o princípio da insignificância, largamente utilizado no direito penal, deve ser entendido no direito administrativo como um elemento de mitigação que atinge a tipicidade do ato praticado pelo agente público, requerendo um exame das circunstâncias do caso concreto para aferição da conduta frente à reprovabilidade do comportamento e à lesividade ao bem protegido. Baseia-se ainda no princípio da

¹ MOURÃO, Licurgo; NASCIMENTO, Marlon Nonato; FERREIRA, Diogo Ribeiro. Princípio da insignificância e erro escusável como hipóteses de afastamento da pretensão reparatória do Estado. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, p. 31-41, out-dez. 2011.

precaução, cujo fundamento direto é a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade dos atos praticados pelos agentes políticos.

A propósito do tema, destaque-se as lições de Marcelo Harger², *in verbis*:

O direito repudia a punição dos delitos de bagatela. Trata-se de noção que surgiu no Direito Penal, mas que se propagou para os demais ramos do direito punitivo. [...] As lições extraídas do Direito Penal podem *mutatis mutandis* ser aplicadas também às demais penalidades. **Sérgio Ferraz e Adílson Abreu Dallari³ afirmam que o princípio é aplicável às penalidades administrativas e ensinam que “com esse rótulo se tem dito que é admissível infirmar a tipicidade de fatos que, por sua inexpressividade, configuram ações de bagatela, despidas de relevância, traduzidas em valores lesivos ínfimos.”** (Grifos nossos).

A seu turno, destaca-se que tal princípio pode e deve ser aplicado na esfera administrativa, conforme se depreende das inolvidáveis lições de Nelson Hungria⁴, *in verbis*:

A ilicitude jurídica é uma só, do mesmo modo que um só, na sua essência é o dever jurídico. Dizia BENTHAM que as leis são divididas apenas por questão de comodidade de distribuição: todas podiam ser, por sua identidade substancial, dispostas “sobre um mesmo plano, sobre um só *mapamundi*”. **Assim, não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal.** (Grifos nossos).

Reconhecendo que o Supremo Tribunal Federal tem ampla jurisprudência sobre o tema, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, prossegue Harger⁵, *in verbis*:

Para que se desconfigure a conduta punível é necessário que ocorra: “a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; d) e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.”

É com base nessa noção que têm sido absolvidos os réus processados criminalmente por estelionato, pequenos furtos, descaminho quando o valor do tributo for inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) previsto no art. 20 da Lei n. 10.522/02. É necessário ressaltar que o valor envolvido, embora dê indício da aplicabilidade do princípio da insignificância, não é elemento suficiente para caracterizar a sua aplicação. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a tipicidade de crimes contra o patrimônio com valores ínfimos, mas cuja lesividade à sociedade estava evidenciada por fatores como a violência física ou invasão de domicílio.

Nos casos em que a conduta reflita uma vida delituosa, o princípio não será aplicável. *A contrario sensu* sempre que o ilícito for isolado pode em abstrato configurar-se a sua incidência. A aplicação efetiva, contudo, depende de uma análise casuística.

As lições extraídas do Direito Penal podem *mutatis mutandis* ser aplicadas também às demais penalidades. (Grifos nossos).

Na mesma linha de entendimento, leciona Heraldo Garcia Vitta⁶, *in verbis*:

²HARGER, Marcelo. *A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei da de improbidade*. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 121-125.

³FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adílson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 59.

⁴HUNGRIA, Nelson. *Ilícito administrativo e ilícito penal*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1991. Seleção histórica, 1945-1995. p. 17.

⁵HARGER, Marcelo. *A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei da de improbidade*. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 122-123.

Apesar da obrigatoriedade de ser imposta a penalidade pela Administração, conforme veremos, **condutas que resultem danos ínfimos, irrisórios, podem ser desconsideradas como ilícitas. Trata-se de análise teológico-funcional da pena: se o Estado-Administração infligisse pena aos infratores dos denominados ilícitos de bagatela, traria somente desprestígio à potestade punitiva**, em vez de fazer com que os súditos se ajustassem aos padrões do ordenamento, finalidade de toda sanção administrativa. (Grifos nossos).

Portanto, a orientação do Supremo Tribunal Federal⁷ é firme no sentido de que, para a verificação da lesividade mínima de conduta, apta a torná-la atípica, deve-se levar em consideração diversos requisitos para aferir se o desvalor da conduta do agente justifica a aplicação da sanção, ou se é caso de aplicação do princípio da bagatela, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO PENAL. Delito de peculato-furto. Apropriação, por carcereiro, de farol de milha que guarnecia motocicleta apreendida. Coisa estimada em treze reais. *Res furtiva* de valor insignificante. Periculosidade não considerável do agente. Circunstâncias relevantes. Crime de bagatela. Caracterização. Dano à probidade da administração. Irrelevância no caso. Aplicação do princípio da insignificância. Atipicidade reconhecida. Absolvição decretada. HC concedido para esse fim. Voto vencido. **Verificada a objetiva insignificância jurídica do ato tido por delituoso, à luz das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou habeas corpus, ser absolvido por atipicidade do comportamento.**⁸ (Grifos nossos).

O direito administrativo moderno caminha no sentido do reconhecimento e da aplicação dos princípios da razoabilidade e da insignificância, distinguindo simples falhas humanas, que podem ser relevadas, dos atos dolosos e culposos. Isso porque hoje já não há mais espaço para a aplicação da legalidade isoladamente. Não subsiste mais o brocardo *dura lex sed lex*, segundo o qual a lei é dura, mas é lei, e por isso deve ser aplicada sempre, sem exceções, independentemente da falta cometida, ou do contexto em que ocorreu.

Mesmo no caso da Administração, para quem vigora o princípio da legalidade estrita, o atendimento à lei não pode ser visto de forma isolada. A Administração não está vinculada apenas à legalidade, mas ao direito, o que envolve também a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, a razoabilidade, entre outros. Nesse sentido é a lição do Ministro Carlos Veloso, *in verbis*:

[...] Esse lapidar conceito de Miguel Seabra Fagundes, segundo o qual administrar é aplicar a lei de ofício, talvez esteja a exigir uma atualização.

O art. 37 da Constituição, tão apropriadamente citado por V. Exa., Sr. Ministro Eros Grau, na cabeça desse artigo há uma novidade que não tem sido posta em ênfase pelos estudiosos. **Esse artigo tornou o Direito maior do que a lei ao fazer da legalidade apenas um elo, um primeiro elo de uma corrente de juridicidade que ainda incorpora a publicidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência. Ou seja, já não basta ao administrador aplicar a lei, é preciso que o faça publicamente,**

⁶ VITTA, Heraldo Garcia. A sanção no direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 58 *apud* HARGER, Marcelo. *A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei da de improbidade*. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 123.

⁷ Neste sentido: HC 111487 / MG -Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, HC 98152 / MG - MINAS GERAIS Relator(a): Min. CELSO DE MELLO.

⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal.HC 112388 / SP - SÃO PAULO HABEAS CORPUS Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 21/08/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma.

impessoalmente, eficientemente, moralmente. Vale dizer: a lei é um dos conteúdos desse continente de que trata o art. 37. Então, se tivéssemos que atualizar o conceito de Seabra Fagundes, adaptando-o a nova sistemática constitucional, diríamos o seguinte: administrar é aplicar o Direito de ofício, não só a lei.⁹ (Grifos nossos).

Com a vigência da denominada Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar 135/2010, que alterou a Lei Complementar 64/1990 para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato – restou consignado que não basta que a irregularidade apurada seja insanável, é necessário ainda que configure **ato doloso de improbidade administrativa**.

De fato, devemos distinguir a mera irregularidade administrativa, os pequenos erros formais, a deficiência inexpressiva de gestão orçamentária, com os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário ou firam os princípios estruturadores da administração pública. Não se pode aquilatar da mesma forma o administrador improbo e o administrador inábil. Outro não é o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral – TRE de Minas Gerais¹⁰, *in verbis*:

[...]

A irregularidade insanável constitui a causa da rejeição das contas. Está claro não ser qualquer tipo de irregularidade que ensejará a inelegibilidade enfocada. De sorte que, ainda que o Tribunal de Contas afirme haver irregularidade, desse reconhecimento não decorre automaticamente a inelegibilidade. Esta só se configura se a irregularidade detectada for irremediável, ou seja, insuperável ou incurável. Assim, pequenos erros formais, deficiências inexpressivas ou que não cheguem a ferir princípios regentes da atividade administrativa, evidentemente, não atendem ao requisito legal.

Dados o gigantismo do aparato estatal e a extraordinária burocracia que impera no Brasil, não é impossível que pequenas falhas sejam detectadas nas contas.

Não obstante, apesar de não ensejarem a inelegibilidade em foco, poderão – e deverão – determinar a adoção de providências corretivas no âmbito da própria Administração.

Insanáveis, frise-se, são as irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias ao interesse público; podem causar dano ao erário, enriquecimento ilícito, ou ferir princípios constitucionais reitores da Administração Pública.

[...] (Grifos nossos).

Por essa razão, entendo desproporcional rejeitar as contas em virtude de diferenças mínimas, muito mais caracterizadoras de falhas do que necessariamente ilegalidades, com a consequência da incidência das graves objeções previstas no arcabouço normativo. A jurisprudência hoje caminha no sentido de que as sanções devem ser razoáveis, conforme vem entendendo o Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

A Comissão Processante não logrou, portanto, demonstrar o dolo específico necessário à configuração do ilícito administrativo, pelo que, sem outros elementos, **é**

⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RMS 24699 / DF - Distrito Federal Recurso em Mandado de Segurança Relator(A): Min. Eros Grau Julgamento: 30/11/2004 Órgão Julgador: Primeira Turma

¹⁰ Brasil, Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, Recurso Eleitoral n. 394-78.2012.6.13.0175 – procedência: 175º de Fama, Relator Juiz Maurício Soares, julgado em sessão de 14/08/2012, com publicação na mesma sessão.

desproporcional e desarrazoada a sanção de demissão, e, em decorrência disso, denota-se a ofensa ao princípio da proporcionalidade.¹¹ (Grifos nossos).

No mesmo sentido, temos a decisão deste Tribunal Superior, em caso análogo, o qual transcrevemos *ipsis litteris*:

São ilegais os Pareceres GQ-177 e GQ-183, da Advocacia-Geral da União, segundo os quais, caracterizada uma das infrações disciplinares previstas no art. 132 da Lei 8.112/90, se torna compulsória a aplicação da pena de demissão, porquanto contrariam o disposto no art. 128 da Lei 8.112/90, que reflete, no plano legal, os princípios da individualização da pena, da proporcionalidade e da razoabilidade, de extrato constitucional.¹²

Destaca-se por derradeiro o caráter sancionador de uma rejeição de contas por parte das Cortes de Contas. Isso porque, apesar da natureza jurídica ser realmente de parecer e não de sanção, de fato, as consequências sociais são de punição. Isso tem que ser levado em conta na interpretação do direito, que não é meramente a aplicação literal da lei, mas sim, a leitura e interpretação da lei sistematicamente, de modo a atender sua função social e os princípios que regem o ordenamento jurídico brasileiro, entre os quais o da proporcionalidade e o da razoabilidade.

Sobre o tema, já destacava, em seus votos, o então Conselheiro Antônio Carlos Andrada, *verbis*:

[...] é necessário perceber que os benefícios trazidos pela emissão do Parecer Prévio ultrapassam o mero cumprimento de uma norma constitucional; muito mais do que isso, o Parecer Prévio é um documento de elevado teor técnico especializado, contendo uma apreciação apolítica das contas consolidadas e prestadas pelo Poder Executivo.

Ressalte-se que, ao exigir o quorum de 2/3 dos membros da Câmara Municipal para que o parecer prévio deixe de prevalecer, conforme art. 31, § 2º, da Constituição Federal, esse reveste-se de caráter mais complexo, na busca do atendimento dos objetivos constitucionais e do interesse público, muito maior do que uma diferença de centésimos percentuais incapaz de, por si só, interferir no teor do cumprimento das políticas e das metas. Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Contas de Minas Gerais no Pedido de Reexame n. 769.640, *in verbis*¹³:

EMENTA: Pedido de Reexame — Prestação de contas Municipal — Rejeição das Contas — I. Repasse de recursos à Câmara Municipal superior ao limite permitido (0,03% além do autorizado). **Constatação da irrelevância das proporções. Aplicação dos princípios da insignificância e da razoabilidade.** Recurso provido nesse ponto. II. Depósitos bancários em instituição financeira não oficial. Cooperativa de crédito rural. Possibilidade de arrecadação de tributos via cooperativa de crédito. Entendimento consubstanciado na resposta à Consulta n. 733.682. Recurso provido também nesse ponto. Reforma do parecer prévio — Contas julgadas regulares com ressalva — Remessa dos autos ao Ministério Público.(Grifos nossos).

¹¹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS 24584 / SP RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2007/0166749-2Relator(a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador T5 - QUINTA TURMA Data do Julgamento 09/02/2010 Data da Publicação/Fonte De 08/03/2010.

¹² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS 12991 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2007/0172075-8Relator(a) Ministro Arnaldo Esteves Lima (1128) Órgão Julgador S3 - Terceira Seção Data do Julgamento 27/05/2009 Data da Publicação/Fonte De 03/08/2009 RSTJ vol. 215 p. 614.

¹³ BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Pedido de Reexame n. 769.640, Relator: Auditor Hamilton Coelho, 2ª Câmara, data do julgamento em 11/03/10.

De mais a mais, como esclarece José de Ribamar Caldas Furtado¹⁴ no exame das contas de governo, como é o caso concreto, o foco deve centrar-se na conduta do administrador na gestão pública como um todo, senão vejamos, *in verbis*:

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. **Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.** (Grifos nossos).

Compulsando os autos, verifica-se que a unidade técnica apurou no exame inicial, à fl. 72, uma aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino no percentual de 19,42% da receita base de cálculo, não cumprindo o art. 212 da CR/88.

Entretanto, em atendimento à Decisão Normativa 02/2009 desta Casa, foi trazido aos autos o índice apurado em inspeção *in loco*, Processo Administrativo n. 725665, no qual se apurou o percentual de 24,73%, abaixo também do mínimo constitucional.

Após abertura de contraditório e análise da defesa, a unidade técnica, às fls. 201 a 207, ratificou o percentual apurado na inspeção ordinária.

De fato, constata-se que no exercício de 2004 o Município aplicou 24,73% no ensino, deixando de aplicar o **valor de R\$8.962,08 em todo o exercício**, que corresponde ao percentual de **0,27% da receita base de cálculo de R\$3.339.457,29** e de **1,07% do limite constitucional de R\$834.864,32** (25%), ou seja, um valor aplicado a menor, diário, de **R\$24,55**.

Entendo que esta Corte de Contas deve examinar o caso em concreto sob o enfoque dos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, cuja aplicabilidade pelos Tribunais de Contas encontra respaldo em normas consagradas de auditoria, nos termos da NAG4401.1.4 e nas orientações em diversos arestos do Supremo Tribunal Federal destacados neste voto, que estabelecem como parâmetros para a aplicação do princípio da insignificância no campo penal: a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a inexistência de periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada, a teor do decidido no HC 84.412/SP, em 19/10/2004.

Nesse viés, o comportamento do agente, ao deixar de aplicar ínfimos 0,27%, ou seja, tendo aplicado efetivamente 24,73% do percentual obrigatório de 25%, não pode ser entendido, a meu sentir, como relevante a ponto de macular toda a gestão anual e resultar na rejeição de suas contas, tornando-o destinatário da norma inculpada na alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC 64/90, com redação dada pela Lei Complementar 135/2010, que estabelece, *in verbis*:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

¹⁴ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Direito Financeiro. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 609.

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (Grifos nossos).

Assim, entendo cabível a aplicação dos princípios da insignificância, da proporcionalidade e da razoabilidade, pois a irregularidade apontada nos autos, não nos afigura capaz de ensejar a rejeição das contas, por sua imaterialidade, pois o percentual não aplicado de 0,27% da receita base de cálculo, o que representa 1,07% do índice devido de 25%, correspondente ao valor anual envolvido de R\$8.962,08 em face de uma receita de R\$3.339.457,29, fato que analisado isoladamente não é suficiente, por si só, para macular as contas anuais apresentadas.

Nessa esteira, não é demais acrescentar que a aprovação de contas com ressalva do chefe do Executivo no bojo do exame das contas de governo não elide a responsabilidade do gestor, no exame das contas de gestão na esfera administrativa e nas esferas penal e cível

3. VOTO

Assim, com base nos princípios da insignificância, da razoabilidade e da proporcionalidade, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação deste voto vista, pedindo vênias à ilustre Relatora, voto pela EMIÇÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA, nos termos do art. 45, II, da LC 102/08, uma vez que o percentual aplicado correspondeu a 24,73% da receita base de cálculo de R\$3.339.457,29, tendo-se deixado de aplicar o percentual ínfimo de 0,47%, equivalente a 1,07% do mínimo constitucional de R\$834.864,32, incapaz de alterar o objetivo constitucional, não havendo nos autos indícios de que o responsável tenha agido de forma improba ou dolosamente.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Conselheiro, mesmo reconhecendo o profícuo trabalho produtor desse voto, confesso a V.Exa. que eu ainda não avancei a este entendimento no que diz respeito ao mínimo da educação e da saúde, razão pela qual mantenho meu voto.

APROVADO O VOTO DA CONSELHEIRA RELATORA. VENCIDO O CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO.