



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **750158**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Procedência: Prefeitura Municipal de Veredinha

Responsável: Vicente Alves de Freitas, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67408; Gabriela Moura da Conceição, OAB/MG 122055; Ana Carolina Vieira de Freitas; Fabiana Dias Coelho Carvalho, OAB/MG 23564E; Laura Fonseca de Oliveira; Thiago Figueiredo Ribas e Rodrigo Silveira Diniz Machado, CRC/MG 64291

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Prolator do voto vencedor: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 11/12/2012

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

- 1) Não se acolhe a proposta de voto do Relator e emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, considerando que o Município aplicou o percentual de 24,59% na manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a R\$ 1.306.946,80, deixando de aplicar o percentual mínimo de 0,41% da receita base de cálculo de R\$ 5.315.495,38 que corresponde a 1,65% do mínimo constitucional de R\$ 1.328.873,85.
- 2) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante no SGAP)

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO ROCESSO

Nº:750158

NATUREZA: Prestação de Contas Municipal

ÓRGÃO/ENTIDADE:

Prefeitura Municipal de Veredinha

RESPONSÁVEL:

Vicente Alves de Freitas, Prefeito Municipal à época

EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2007

RELATOR:

Licurgo Mourão

REPRESENTANTE DO MPC: Procuradora Cristina Andrade Melo

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Veredinha, referente ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. Vicente Alves de Freitas.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, às fls. 18 a 38, irregularidade quanto à falta de aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, à fl. 25, e considerações acerca do repasse ao Poder Legislativo, à fl. 22.

O interessado foi regularmente citado em 27/10/09 (AR, fl. 41) e apresentou sua defesa em 2/12/09, conforme documentação anexada às fls. 45 a 59.

Posteriormente, em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte nº 02/2009, determinou-se novamente a citação do Sr. Vicente Alves de Freitas, fls. 63 a 65, para apresentar defesa ou justificativa sobre a divergência quanto à aplicação do índice de ensino apurado no Processo de Inspeção Ordinária (Processo n. 757016) e nesta prestação de contas.

O interessado foi novamente citado em 14/6/10 (AR, fl. 67) e encaminhou a defesa em 22/7/10, conforme documentação às fls. 68 a 88, analisada pela unidade técnica às fls. 90 a 99, que retificou as considerações acerca do repasse financeiro, mas ratificou a falta de aplicação de recursos no ensino.

Uma vez que o parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/2009, de 5/12/09, determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde apurados em inspeção serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas, informa-se que o índice referente ao ensino, apresentado no Processo Administrativo n. 757016, não obedeceu ao limite determinado na Constituição da República/88.

Nos termos da análise da unidade técnica, às fls. 18 a 38 e 90 a 99, não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais) sem autorização legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64), fl. 21;
- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$ 7.150.000,00, e empenhadas despesas no montante de R\$ 7.106.801,53, fl. 21;
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,98% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional, fls. 22 e 96;
- aplicação do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde (art. 77 do ADCT da CR/88, com a redação dada pelo art. 7º da E.C. 29/00) que correspondeu ao percentual de 15,20%, apurado na inspeção ordinária (Processo n. 757.016), fls. 24 e 30/31, 90 a 95;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00), pois o Município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 33,82%, 30,31% e de 3,51% da receita base de cálculo, fl. 24.

O Ministério Público de Contas, às fls. 100 a 102, em parecer da lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais.

É o relatório.

2. Fundamentação

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

Do Princípio da Insignificância

Antes de adentrar na análise propriamente dita, 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 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).

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.

² 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. 121-125.

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

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

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) a 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.

Na mesma linha de entendimento, leciona Heraldo Garcia Vitta⁶, *in verbis*: 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. (Grifamos).

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

⁵ 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. 122-123.

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.

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 brocado *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, 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,

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

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 Medina, Relator Juiz Maurício Soares, julgado em sessão de 14/08/2012, com publicação na mesma sessão.

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.

[...] (grifamos).

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

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*:

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.

[...] 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.¹³

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*¹⁴:

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).

De mais a mais, como esclarece José de Ribamar Caldas Furtado¹⁵ 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).

2.1 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária nº 216, de 28/12/2006, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$7.150.000,00 e, em seu art. 5º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 50% (cinquenta por cento), equivalente a R\$3.575.000,00, conforme fls. 21 e 32.

¹³ ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de, BARROS Laura Correa de Barros. O Parecer Prévio* Como Instrumento de Transparência, Controle Social e Fortalecimento da Cidadania, *in* Revista do Tribunal de Contas do Estado De Minas Gerais Outubro | Novembro | Dezembro 2010 | v. 77 — n. 4 — ano XXVIII, disponível em www.tce.mg.gov.br, acesso em 14/11/2012 às 16:48.

¹⁴ 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.

¹⁵ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Direito Financeiro. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 609.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**,

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] G.N.

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado¹⁶, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. G.N.

Desta forma, recomendo à Administração Municipal que ao elaborar a LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade de sua municipalidade com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

2.2 Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212 da CR/88)

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 23, informou que a Administração Municipal aplicou **23,07%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o art. 212 da Constituição da República de 1988. No Processo Administrativo n. 757016, foi apurado que o Município aplicou **24,59%** em ensino, descumprindo o mínimo constitucional.

Por determinação expressa no parágrafo único do art. 1º e no art. 2º da Decisão Normativa 02/2009 desta Casa, foi restabelecido o contraditório ao interessado, às fls.

¹⁶ Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

63 e 64, e será considerado nesta prestação de contas, para fins de emissão de parecer prévio, o índice de ensino apurado na ação de fiscalização do Tribunal.

A unidade técnica reexaminou as questões suscitadas, fls. 90/99, e concluiu que o defendente concorda com os ajustes feitos na receita base de cálculo consignada no Anexo I e com o acréscimo de R\$ 39.956,99 nas despesas com o ensino, mas, quanto às impugnações feitas, no entanto, discorda, sob o argumento de que se trata de contratação de prestação de serviços da Sra. Juliane Orsine Lopes, cujo objeto é a elaboração de projetos para celebração de convênios e assessoramento nas prestações de contas de convênio celebrados pelo Departamento de Educação do Município.

Informou, também, que o Demonstrativo n. 5, fls. 21 e 22 do citado Processo n. 757.016, demonstra que foi impugnado dos gastos em ensino o montante de R\$ 39.616,40.

A unidade técnica esclareceu que, desse montante impugnado, o valor de R\$ 19.866,00 se refere a despesas cujo histórico não demonstrou com clareza a realização do trabalho com assessoria e consultoria junto ao Departamento de Educação e, ainda, que o instrumento de contrato apresentado, fl. 80 do Processo n. 757.016, retratou prorrogação até 31/12/2007. Dessa forma, esclareceu que nos presentes autos não foi analisado mérito relativo aos aspectos legais do contrato de prestação de serviços da Senhora Juliane Orsine Lopes, mas que, com fundamento nos arts. 70 e 71 da Lei Federal n. 9.394/96 e arts. 5.º e 6.º das IN TC ns. 03/07 e 06/07, tais despesas não se inserem no percentual de aplicação no ensino por se tratarem de convênios.

Ressaltou que não houve manifestação do interessado sobre as demais impugnações feitas pela equipe inspetora no valor de R\$ 19.753,40.

Com relação aos ajustes de que trata o art. 47 da Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006, convertida na Lei n. 11.494, de 20/06/2007, que instituiu o FUNDEB, como não foi encaminhada a documentação que demonstrasse os eventos na contabilidade do município, de modo a evidenciar compatibilidade com o montante das contribuições para formação do referido FUNDEB, de R\$ 892.525,00, a unidade técnica ratificou o valor apurado na inspeção “in loco” de R\$ 829.103,45.

Isto posto, a unidade técnica ratificou, conforme apurado na inspeção feita no município, o índice de aplicação no ensino de 24,59% sobre a receita base de cálculo apurada de R\$ 5.315.495,38, (fl. 19 do Processo n. 757016), correspondendo a uma aplicação no montante de R\$ 1.306.946,80 (fls., 20 a 22 e 474 do Processo n. 757016).

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido na aplicação do ensino configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no art. 212 da Constituição da República de 1988 e da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c art. 12, III, da Lei 8.429/92.

No entanto, 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 NAG 4401.1.4 e nas orientações em diversos arestos do Supremo Tribunal Federal destacados no item anterior deste 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 0,41%, ou seja, tendo aplicado efetivamente 24,59% 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:

[...]

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 ao processo em análise a aplicação do princípio da insignificância, 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 0,41% da receita base de cálculo representa 1,65% do índice devido de 25% (R\$ 1.328.873,85)**, correspondente ao valor anual envolvido de **R\$ 21.927,05** em face de uma receita de R\$ 5.315.495,38, 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.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de voto

Por tudo que dos autos consta e considerando que o Município, tendo aplicado o percentual de **24,59%** na manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a **R\$ 1.306.946,80**, deixou de aplicar o percentual mínimo de **0,41% da receita base de cálculo de R\$ 5.315.495,38, que corresponde a 1,65% do mínimo constitucional de R\$ 1.328.873,85**, equivalente a um valor a menor diário de R\$60,07, uma vez que o percentual faltante para completar o montante constitucional foi ínfimo, incapaz de alterar o objetivo constitucional e que não há indícios de que o responsável tenha agido de forma improba ou dolosamente, o que afasta a necessidade e a utilidade de rejeição, bem como por considerar que a norma constitucional foi cumprida na sua essência, com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da insignificância, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação deste voto, no caso em concreto, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM**



RESSALVA, com fulcro no art. 45, II, da LC 102/08, tendo em vista a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais, e na execução orçamentária (arts. 42, 43 e 59, da Lei 4.320/64), bem como no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal, com a recomendação constante na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Não acolho a proposta de voto e rejeito as contas, em face do percentual de 1,65% que não foi aplicado.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também voto pela rejeição.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Da mesma forma, voto pela rejeição das contas.

**NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR.
APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO PELA
REJEIÇÃO DAS CONTAS, POR UNANIMIDADE.**