



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **749963**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Procedência: Prefeitura Municipal de Munhoz

Responsável: Donizeti Magalhães Brandão, Prefeito à época

Procurador(es): não há

Representante do Ministério Público: Cristina Andrade Melo

Relator: Auditor Licurgo Mourão

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, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o Município empenhou despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$860.351,11, contrariando o estabelecido no art. 59 da Lei 4.320/64 e superando em 18,01% a despesa autorizada, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor, e também que o Município aplicou o percentual de 24,49% na manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a R\$ 1.249.406,73, deixando de aplicar o valor anual de R\$25.811,27, equivalente ao percentual de 0,51% da receita base de cálculo de R\$ 5.100.872,01 e de 2,02% do mínimo constitucional de R\$1.275.218,00, e, ainda, a um valor a menor diário de R\$70,72, não se acolhendo a proposta de voto do Relator quanto à aplicação do princípio da insignificância com relação a esse item. 2) Fazem-se as recomendações constantes na fundamentação. 3) Encaminham-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis em razão do desatendimento aos dispositivos constitucionais e legais, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92. 4) Decisão unânime. Impedido o Conselheiro Cláudio Terrão.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO



PROCESSO: 749963
NATUREZA: Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Munhoz
RESPONSÁVEL: Donizeti Magalhães Brandão, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO:
FINANCEIRO: 2007
RELATOR: Licurgo Mourão
REPRESENTANTE DO MPC: Procuradora Cristina Andrade de Melo

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Munhoz, referente ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. Donizeti Magalhães Brandão.

A unidade técnica apontou, em sua análise inicial, irregularidade quanto ao empenho de despesas além do limite dos créditos autorizados, contrariando o art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64, fl. 05.

O responsável foi regularmente citado, em 02/10/09 (AR, fl. 22), entretanto não apresentou defesa, conforme certidão de fl. 24.

Uma vez que o parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/2009, de 05/12/09, 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 de Inspeção Ordinária n. 747414, não obedeceu ao limite determinado na Constituição da República/88.

Diante desse fato reabriu-se o contraditório ao Sr. Donizeti Magalhães Brandão, sendo novamente citado em 16/6/2010 (AR, fl. 29), o qual apresentou suas alegações, às fls. 30 a 34, as quais foram analisadas pela unidade técnica, às fls. 36 a 39.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 02 a 17 e 36 a 39, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal e sem recursos disponíveis (arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64);
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 3,30% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) que correspondeu ao percentual de 18,67%, apurado em inspeção - Processo de Inspeção Ordinária n. 747414;
- 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 49,58%, 48,53% e de 1,05% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 41 e 42 (frente e verso), em parecer da lavra da Procuradora Cristina Andrade Melo, opinou pela rejeição das contas municipais e recomendou à Câmara Legislativa, quando do julgamento das presentes contas, que assegurasse ao Prefeito Municipal a prerrogativa da plenitude de defesa e contraditório,

em observância ao comando normativo disposto no art. 5º, inciso LV da CR/88, conforme entendimento exarado pelo STF no RE 682.011/SP.

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 por meio 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 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 Adilson 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 ineludíveis lições de Nelson Hungria⁴, *in verbis*:

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, Adilson 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.

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 *mapamund*”. **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) 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

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.

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 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 firmam os princípios estruturadores da administração pública. Não se pode aquilatar da mesma forma o

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

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.

[...] (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

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.

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.

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.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).

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.

2.1 Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária nº 500, de 29/12/2006, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$4.777.000,00, e, em seu art. 5º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 100% (cem por cento), equivalente a R\$4.777.000,00, conforme fls. 05 e 16.

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 Art. 59 da Lei 4.320/64

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

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 5, apontou que o Município empenhou despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de R\$860.351,11, contrariando o estabelecido no art. 59 da Lei 4.320/64.

A defesa não se manifestou quanto à irregularidade apontada, razão pela qual a unidade técnica, às fls. 37 e 38, ratificou o estudo inicial.

De acordo com as informações contidas, à fl. 38, a despesa total fixada (créditos autorizados no orçamento mais créditos adicionais, exceto os abertos por anulação) foi de **R\$4.777.000,00**, entretanto foram empenhadas despesas no valor de **R\$5.637.351,11**, superando em **R\$860.351,11** o limite dos créditos autorizados, o equivalente a **18,01%** da despesa total fixada, descumprindo o art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Importante destacar que o empenho de despesas além dos créditos autorizados configura-se em falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no artigo 59 da Lei n. 4.320/64.

2.3 Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A unidade técnica, às fls. 07, 10 e 11, apurou uma aplicação de **29,57%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino. Porém, informou que em inspeção ordinária, Processo n. 747414, apurou-se uma aplicação de **24,49%**, não tendo o Município cumprido o mínimo exigido no art. 212, da CR/88, na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por determinação expressa no parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa 02/2009 desta Casa, será considerado nesta prestação de contas, para fins de emissão de parecer prévio, o índice do ensino apurado na ação de fiscalização do Tribunal. Assim, foram anexadas aos presentes autos, às fls. 43 a 55, cópias de folhas do referido Processo de Inspeção n. 747414.

Verifica-se que a equipe de inspeção informou, às fls. 43 e 44, que embora a Administração Municipal tenha registrado no Anexo IV do SIDE, o total gasto com ensino, no valor de **R\$1.508.300,48**, foi apurado *in loco* o valor de **R\$1.508.292,54**, verificando-se uma diferença de **R\$7,94**.

Do valor apurado na inspeção foram **impugnadas despesas no montante de R\$258.885,81**, sendo o valor de R\$253.444,63 referente a despesas computadas indevidamente nos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, e o valor de R\$5.441,18 referente a restos a pagar sem a correspondente disponibilidade financeira.

Após essas deduções apurou-se a **aplicação de R\$1.249.406,73**, representando **24,49%** da receita base de cálculo de R\$5.100.872,01.

A defesa alegou, às fls. 30 a 33, que o percentual apurado em inspeção ordinária não condiz com a realidade. Conforme certidão emitida pelo *site* do Tribunal de Contas de Minas Gerais, fl. 34, o Município de Munhoz aplicou, no ano de 2007, o percentual de **29,57%** e que seria um despropósito a emissão dessa certidão pelo Tribunal se não fossem verdadeiros os percentuais nela constantes.

Às fls. 36 e 37, a unidade técnica, informou que quando houve a emissão da citada certidão, o relatório de inspeção *in loco* não estava concluído. Assim, a certidão foi emitida com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela

Administração Municipal via Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo – SIACE.

A unidade técnica informou ainda que o defendente, nos autos do Processo n. 747414, apresentou justificativas sobre a aplicação no ensino, à fl. 55, alegando que as impugnações realizadas estavam incorretas e que o valor correto era o apresentado na prestação de contas.

Assim sendo, ratificou a irregularidade inicialmente apontada, com a aplicação do percentual de 24,49% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, em desacordo com o estabelecido no art. 212 da CR/88.

Isto posto, constata-se nos autos que o Município deixou de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício em exame, o montante de **R\$25.811,27**, correspondente ao percentual de **0,51%** da receita base de cálculo (R\$5.100.872,01) e de **2,02%** do limite constitucional, equivalente ao valor de **R\$1.275.218,00**.

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 NAG4401.1.4e 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 0,51%, ou seja, tendo aplicado efetivamente 24,49% do percentual obrigatório de 25%, não pode ser entendido, a meu sentir, como relevante.

Assim, **entendo cabível à irregularidade em análise** a aplicação do princípio da insignificância, por sua imaterialidade, **pois o percentual não aplicado de 0,51% da receita base de cálculo representa 2,02% do índice devido de 25%**, correspondente ao valor anual envolvido de R\$25.811,27 em face de uma receita de R\$5.100.872,01.

3. Proposta de Voto

Por tudo que dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, conforme art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o Município empenhou despesas além do limite dos créditos autorizados, no valor de **R\$860.351,11**, contrariando o estabelecido no art. 59 da Lei 4.320/64 e superando em **18,01%** à despesa autorizada, irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor, e **PROPONHO** as recomendações constantes na fundamentação, quanto à adoção das melhores práticas na gestão orçamentária.

Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis e para todos os fins de direito, em razão do desatendimento aos

dispositivos constitucionais e legais pertinentes, além da possibilidade de configuração do disposto no art. 11, I, c/c o art. 12, III, da Lei 8.429/92.

Em relação ao item 2.3, entendo ser cabível a aplicação do princípio da insignificância, uma vez que o Município aplicou o percentual de **24,49%** na manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a **R\$ 1.249.406,73**, deixando de aplicar o valor anual de R\$25.811,27, equivalente ao percentual de **0,51% da receita base de cálculo de R\$ 5.100.872,01 e de 2,02% do mínimo constitucional de R\$1.275.218,00**, e, ainda, a um valor a menor diário de R\$70,72, com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da insignificância, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação deste voto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator, mas na linha do entendimento adotado nos processos de minha relatoria, incluo a aplicação de recursos aquém do mínimo constitucional na educação no rol das irregularidades que ensejam a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ora apreciadas.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Na conclusão, acolho a proposta de voto do eminente Auditor Relator, no entanto acrescentando, com fundamento da rejeição das contas, a não aplicação do mínimo constitucional no ensino, na esteira de votos anteriores proferidos neste colegiado.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Da mesma forma, acolho a proposta de voto do Auditor Relator em relação à rejeição e não aplico o princípio da insignificância, com relação ao mínimo constitucional da educação.

**ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, POR UNANIMIDADE.
COM RELAÇÃO AO ÍNDICE DA EDUCAÇÃO, VENCIDO O AUDITOR RELATOR.
IMPEDIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.**