



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **680366**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2002

Procedência: Prefeitura Municipal de Bias Fortes

Responsável: Cezar Henrique de Andrade, Prefeito à época

Procurador(es): José Miguel de Souza Vieira

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

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) Afasta-se a prejudicial meritória suscitada pelo Ministério Público de Contas, ficando vencido, na fundamentação, o Conselheiro Cláudio Terrão. 2) Não se acolhe a proposta de voto do Relator e Auditor e emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, por não ter sido cumprida, na sua essência, a Constituição, quando se deixa de aplicar o percentual de 2,43% do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino. 3) Decisão unânime.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**(Conforme arquivo constante do SGAP)**

Sessão do dia: 11/12/12

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

**1. Relatório**

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Bias Fortes, referente ao exercício de 2002, sob a responsabilidade do Sr. Cezar Henrique de Andrade.

A unidade técnica em sua análise inicial, à fl. 06, apontou irregularidades na abertura de créditos especiais sem cobertura legal, na abertura de créditos suplementares/especiais sem recursos disponíveis e na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o disposto nos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 e no art. 212 da CR/88, respectivamente.

As ocorrências no balanço orçamentário, no balanço patrimonial, no cronograma de elevação dos limites percentuais dos gastos com pessoal (art. 71 da LRF), nas despesas com serviços de terceiros e no confronto entre os dados apresentados na prestação de contas e os demonstrativos dos relatórios de gestão fiscal, sintetizadas, à fl. 16, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado, em 24/04/05, e o AR juntado aos autos em 29/04/05, à fl. 44, e apresentou defesa em 23/06/05. Em face da documentação acostada aos autos, às fls. 50 a 59, a unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 62 a 67, retificou a irregularidade relativa à abertura dos créditos especiais sem cobertura legal e à abertura de créditos

suplementares/especiais sem recursos disponíveis, considerando-as sanadas, porém, ratificou a irregularidade relativa à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Conforme pesquisa realizada no SGAP, em 04/09/12, não foram localizados processos de inspeção no Município, referentes ao exercício ora em exame, cujo escopo tenha sido a verificação dos limites constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos da saúde.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 05 a 16 e 62 a 67, **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);
- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 77, III, do ADCT), pois foi aplicado o percentual de 16,78%;
- 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 42,63%, 39,88% e de 2,75% da receita base de cálculo;
- ao empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$3.275.853,00, e empenhadas despesas no montante de R\$3.097.727,54, fls. 07 e 63;
- ao repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 7,76% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 80 a 89, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, opinou pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas em virtude do decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias sem a emissão do parecer prévio e do prazo decadencial de 5 (cinco) anos sem o julgamento das contas prestadas, com base nos arts. 71, I e 31, §2º da Constituição de 1988; 76, I e 180 da Constituição Estadual; e na aplicação analogia dos arts. 110-H da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, 65 da Lei Estadual nº 14.184/2002, 1º do Decreto 20.910/32, 168 e 173 do CTN, 54 da Lei Federal nº 9.784/99 e 1º da Lei Federal nº 9.873/99.

É o relatório.

## 2. Fundamentação

### 2.1 Prejudicial de Mérito

Em face do parecer ministerial de lavra do Dr. Daniel de Carvalho Guimarães, no qual opina pela impossibilidade de emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas em virtude do decurso do prazo de 360 dias do recebimento da prestação de contas e, ainda, do prazo decadencial de 5 anos sem julgamento das contas prestadas, fazem-se necessárias algumas considerações.

Cabe ressaltar, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, exarada na ADI 261-9/SC, acórdão publicado em 28/2/2003, no que tange à competência para as Cortes de Conta emitir Parecer Prévio, fixou o entendimento pela inconstitucionalidade de comando constitucional estadual que dispunha sobre a possibilidade de julgamento das contas pelo Poder Legislativo municipal, caso o Tribunal de Contas não emitisse o parecer prévio dentro de determinado prazo, por violação ao artigo 31 e parágrafos da CR/88, em razão da inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal, *in verbis*:

A Constituição Federal estabelece as seguintes disposições sobre o tema:

[...]

§ 2º **O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.**

[...] não parece haver dúvida de que, **ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.** (Grifamos).

Também esta Corte já se manifestou quanto à impossibilidade de julgamento das contas anuais pelas Câmaras Legislativas, sem o prévio parecer técnico exarado pela Corte de Contas, conforme enunciado da Súmula 31, *in verbis*:

É ineficaz e de nenhuma validade Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do Prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

Isto porque, em última análise é a sociedade o destinatário final da prestação de contas, o interesse maior protegido é o dela como um todo, titular do poder delegado aos seus representantes eleitos, tendo, portanto, o direito de conhecer, do ponto de vista técnico-jurídico, a gestão dos recursos e programas de governo praticados pelo ocupante da chefia do Poder Executivo.

Assim, com fundamento no posicionamento unânime do STF, proferido nos autos da ADI 261-9/SC, de 28/2/2003, bem como na Súmula TC 31, entendo que o afastamento do parecer ministerial se impõe no caso concreto, razão pela qual afasto a prejudicial de mérito erigida.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Acolho a proposta de superação da preliminar por outros fundamentos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

FICA AFASTADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO. VENCIDO, SÓ EM RELAÇÃO À FUNDAMENTAÇÃO, O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

## 2.2 – Mérito

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 do artigo “Princípio da Insignificância e Erro Escusável como Hipóteses de Afastamento da Pretensão Reparatória do Estado”<sup>1</sup>, 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. Assim, requer-se um exame das circunstâncias para a 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 Harger<sup>2</sup>, *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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

**Abreu Dallari<sup>3</sup> 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 Hungria<sup>4</sup>, *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-se 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 Harger<sup>5</sup> em sua lição, *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. (Grifamos).

Na mesma linha de entendimento, leciona Heraldo Garcia Vitta<sup>6</sup>, *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 Federal<sup>7</sup> 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**

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

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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

**das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou habeas corpus, ser absolvido por atipicidade do comportamento.**<sup>8</sup>(Grifos nossos).

O Direito Administrativo moderno caminha no sentido do reconhecimento e da aplicação dos princípios da razoabilidade e da insignificância, distinguindo-se simples falhas humanas, que podem ser relevadas, dos atos dolosos e culposos. Isso porque, hodiernamente, já não há mais espaço para a aplicação da legalidade estrita e 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.<sup>9</sup>(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 Gerais<sup>10</sup>, *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.

<sup>8</sup> 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

<sup>9</sup> 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

<sup>10</sup> 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.

**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 pátrio.** 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.**<sup>11</sup> (Grifamos).

No mesmo sentido, temos a decisão deste Superior Tribunal de Justiça, 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.**<sup>12</sup> (Grifamos)

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 há de ser levado em conta na interpretação do Direito, que prescinde da aplicação literal da lei, e faz-se hermeneuticamente, 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.<sup>13</sup>

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, essa manifestação técnica reveste-se de caráter mais complexo, na busca do atendimento dos objetivos constitucionais e de interesse público, que não se desintegra por uma diferença de centésimos percentuais, incapaz de, por si só, interferir no real 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*<sup>14</sup>:

<sup>11</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS 24584 / SP RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2007/0166749-2 Relator(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.

<sup>12</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS 12991 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2007/0172075-8 Relator(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.

<sup>13</sup> 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](http://www.tce.mg.gov.br), acesso em 14/11/2012 às 16:48.

<sup>14</sup> 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

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 Furtado<sup>15</sup> no exame das contas de governo, como é o caso concreto, o foco deve ser a 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).

### 2.2.1 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual, aprovada sob o n. 644, de 30/09/2001, estimou a receita e fixou a despesa em igual valor de R\$2.831.000,00, e autorizou a abertura de créditos suplementares no percentual de 50% das dotações orçamentárias, equivalente ao valor de R\$1.415.500,00, às fls. 06, 07 e 90.

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 Furtado<sup>16</sup>, 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**

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

<sup>16</sup> Furtado, J.R. Caldas — Elementos de direito financeiro. — 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

**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 o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, o faça o mais próximo da realidade do município, com o intuito de se evitar percentuais elevados de suplementação orçamentária.

### **2.2.2 Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

A unidade técnica, em exame inicial, à fl. 14, com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentados no SIACE/PCA, informou que o Município aplicou o percentual de **24,39%** na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na defesa apresentada, às fls. 50 a 54, o defendente não se manifestou sobre esta irregularidade, fato que motivou a unidade técnica a ratificar o apontamento inicial, conforme relatório, à fl. 65.

Constata-se que, **no exercício de 2002**, o Município **deixou de aplicar** no ensino o valor de **R\$14.455,05**, em todo o exercício, que corresponde ao percentual de **0,61% da receita base de cálculo de R\$2.371.123,91** e de **2,43% do mínimo constitucional de R\$592.780,98**, ou seja, um valor aplicado a menor, diário, de R\$39,60, fl. 17.

Importante destacar que o não cumprimento do percentual mínimo exigido no ensino configura falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no art. 212 da CR/88.

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 NAG4401.1.4, constante do Manual de Normas de Auditoria Governamental<sup>17</sup>.

Da mesma forma, encontramos respaldo 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 0,61%, ou seja, tendo aplicado efetivamente 24,39% 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 0,61% da receita base de cálculo, o que representa 2,44% do índice devido de 25%**, correspondente ao valor anual

<sup>17</sup> Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Disponível em: [http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojecto-NAGs\\_24-11.pdf](http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojecto-NAGs_24-11.pdf). Acesso em: 12 dez. 12.

envolvido de R\$14.455,05 em face de uma receita de R\$2.371.123,91, 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 **24,39%** na manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a R\$578.325,93, deixou de aplicar o valor anual de **R\$14.455,05**, que corresponde ao **percentual mínimo de 0,61%** da receita base de cálculo de R\$2.371.123,91 e de **2,43%** do mínimo constitucional de R\$592.780,98, equivalente **a um valor a menor diário de R\$39,60**, uma vez que o percentual faltante para completar o montante constitucional foi ínfimo e que não há indícios de que o responsável tenha agido de forma improba ou dolosa, bem como por considerar que a natureza 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, 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, considerando 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:

Sra. Presidente, mais uma vez vou pedir vênias para não acolher, no mérito, a proposta de voto, porque entendo que não foi cumprida, na sua essência, a Constituição, quando se deixa de repassar 2,43% do mínimo constitucional.

Pela rejeição das contas.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Pelo mesmo motivo, voto pela rejeição das contas.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também sou pela rejeição.

FICAM REJEITADAS AS CONTAS. NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.