



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **710023**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2005

Procedência: Prefeitura Municipal de Caetanópolis

Responsável: Romário Vicente Alves Ferreira, Prefeito à época

Procuradora: Castilho Juarez Dias Barbosa, OAB/MG 68523

Representante do Ministério Público: Sara Meinberg

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 04/04/2013

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

1) Considerando que o Município, tendo empenhado despesas além dos créditos disponíveis, no valor de R\$37.802,10, que corresponde ao percentual de 0,63% da despesa total fixada de R\$5.964.179,07; uma vez que esse percentual foi ínfimo e que não há indícios de que o responsável tenha agido de forma improba ou dolosa, com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da insignificância, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constantes da fundamentação, emite-se parecer prévio pela aprovação de contas, com fulcro no art. 45, I, da LC n. 102/08, considerando a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais, e na execução orçamentária (arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64), no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes ao ensino, à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal. 2) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 04/04/13

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Caetanópolis, referente ao exercício de 2005, sob a responsabilidade do Sr. Romário Vicente Alves Ferreira.

No exame inicial foram apontadas considerações relativas à execução orçamentária, fl. 7, e irregularidade quanto ao repasse de recursos à Câmara Municipal, fls. 8 e 9. As demais ocorrências, sintetizadas à fl. 19, não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado em 13/11/06 (AR, fl. 56), e apresentou sua defesa em 6/12/06, conforme documentação anexada às fls. 58 a 80, analisada pela

unidade técnica às fls. 83 a 109, que ratificou a irregularidade no repasse financeiro e apontou nova irregularidade na execução orçamentária (art. 59 da Lei n. 4.320/64).

À fl. 114, foi determinada nova citação do interessado para se manifestar em relação à irregularidade apontada no reexame técnico.

O responsável foi novamente citado em 1/8/12 (AR, fl. 116), e apresentou defesa em 30/8/12, conforme documentação anexada às fls. 120 a 126.

A unidade técnica, às fls. 128 a 140, reexaminou a matéria e retificou a irregularidade no repasse financeiro, mas manteve a irregularidade na execução orçamentária.

A Decisão Normativa 02/2009, de 5/12/09, em seu art. 1º, parágrafo único determina que os índices constitucionais relativos ao ensino e à saúde serão apreciados, exclusivamente, nos autos da prestação de contas. Desta forma, cabe informar que os índices constitucionais

relativos ao ensino e à saúde, apresentados no Processo Administrativo nº 716257, obedeceram aos limites determinados na Constituição da República/88.

De acordo com os estudos da unidade técnica, às fls. 05 a 50 e 84 a 109, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (art. 42 da Lei n. 4.320/64);

- aplicação dos índices constitucionais relativos à saúde (art. 77, III, do ADCT) e ao ensino (art. 212 da CR/88), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 18,19% e de 26,78%, apurados na inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 716257;

- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/00), pois o Município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram 48,76%, 45,31% e 3,45%, respectivamente, da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, às fls. 142 a 144, em parecer da lavra da Procuradora Sara Meinberg, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

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.

2.1 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.

Entendo cabível ao processo em análise a aplicação do princípio da insignificância quando a meta de aplicação de recursos não tenha sido atingida

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.

por valor percentual igual ou menor a 1% do valor mínimo exigido, pois a irregularidade ínfima não se afigura capaz de ensejar a rejeição das contas, por sua imaterialidade.

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 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 inoidáveis lições de Nelson Hungria⁴, *in verbis*:

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

Reconhecendo-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 Harger⁵ 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

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

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

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

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

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 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 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-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

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

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

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

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, 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**

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.

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 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.**¹¹ (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.**¹² (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*:

¹¹ 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.

¹² 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.

[...] 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, 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*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 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).

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.

2.2 Execução Orçamentária (Arts. 43 e 59 da Lei 4.320/64)

Em seu exame inicial, à fl. 7, a unidade técnica solicitou a apresentação de cópias da Lei n. 1.209/06 e dos Decretos 1.267 e 1.268, para efetiva análise dos créditos adicionais abertos no exercício. Às fls. 60 a 79, o defendente juntou aos autos as cópias solicitadas, bem como das Leis n. 1.200/05 e 1.204/05.

Em sede de reexame, às fls. 85 a 87, a unidade técnica refez a análise dos créditos adicionais e não considerou a autorização da Lei n. 1.209/06, por ser posterior à edição dos Decretos 1.267 e 1.268. Dessa forma, apurou que foram **empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados**, no montante de **R\$37.802,10**, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Tendo em vista a nova irregularidade apontada, o responsável foi novamente citado em 1/8/12 (AR, fl. 116), e apresentou defesa, conforme documentação anexada às fls. 120 a 126.

À fl. 121, o defendente alegou que enviou na primeira defesa as cópias dos Decretos 1.267 e 1.268 e da Lei n. 1.209/06. Ressaltou ainda que, na época desta prestação de contas, esta Corte tinha o entendimento, por meio da Súmula 77 (revisada somente em 2008), de que os créditos suplementares que excedessem o limite percentual previsto na LOA poderiam ser regularizados por lei específica. E concluiu que os créditos suplementares abertos por meio dos citados decretos foram regularizados pela Lei n. 1.209/06, que teve seus efeitos retroagidos.

No novo reexame, às fls. 131 a 133, a unidade técnica esclareceu que:

É de conhecimento comum e unânime da doutrina que o Decreto tem por objetivo dar fiel execução a uma lei já existente. Suas normas não podem ultrapassar o campo regulamentativo. [...]. Assim sendo, torna-se inconcebível que ele surja no Ordenamento Jurídico antes do advento da lei que lhe deu origem.

In casu, os Decretos 1267 e 1268 foram editados em 01/12/2005, enquanto que uma das leis que lhes deu suporte (Lei 1209) foi editada em 15/02/2006.

E ressaltou que a Súmula 77 não cita em momento algum que os créditos abertos irregularmente em um exercício poderiam ser convalidados mediante lei editada em exercício seguinte e, ainda, que a sua alteração demonstra a evolução do entendimento desta Casa no “sentido de não permitir que os créditos sem cobertura legal fossem regularizados por atos posteriores à respectiva execução orçamentária”. Assim, a unidade técnica não acatou as alegações do defendente e ratificou a irregularidade.

De fato, compulsando os autos, às fls. 60 a 69, verifica-se que os Decretos 1.267 e 1.268 foram editados em dezembro de 2005 e citam como uma das leis autorizativas, a Lei n. 1.209, que só foi editada em fevereiro de 2006. Ressalta-se que, conforme devidamente analisado pela unidade técnica, não é possível admitir tal situação, tendo em vista que a edição de decretos deve provir de uma lei já existente.

Assim, anuindo com a análise técnica e desconsiderando a autorização de abertura de créditos por meio da Lei n. 1.209, constata-se que os créditos disponíveis totalizaram **R\$5.964.179,07** (créditos autorizados na LOA de R\$5.354.075,00, somados aos créditos adicionais abertos por

excesso de arrecadação de R\$610.104,07), e as despesas empenhadas totalizaram **R\$6.001.981,17**, caracterizando a execução de despesas além dos créditos disponíveis no valor de **R\$37.802,10**.

Importante destacar que o empenhamento de despesas além do limite dos créditos autorizados configura falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no art. 59 da Lei 4.320/64.

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 governamental aplicáveis ao controle externo, nos termos da NAG 4401.1.4, constante do Manual de Normas de Auditoria Governamental¹⁶.

Da mesma forma, encontramos respaldo em diversos arestos do Supremo Tribunal Federal, destacados anteriormente, 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 empenhar despesas além dos créditos disponíveis no percentual ínfimo de **0,63%, da despesa total fixada (R\$5.964.179,07)**, 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 insculpida 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. (Grifamos).

Assim, **o empenhamento de despesas além dos créditos disponíveis**, no valor de R\$37.802,10, o que corresponde ao percentual de **0,63% da despesa total fixada** de R\$5.964.179,07, 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 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.

¹⁶ Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Disponível em: http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-de-Anteprojeto-NAGs_24-11.pdf. Acesso em: 12 dez. 12.

2.3 Execução Financeira

À fl. 9, a unidade técnica apontou que o repasse financeiro do Município à Câmara Municipal não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/00, uma vez que foi **repassado R\$318.961,64**, superando o limite constitucional de **8% (R\$284.230,62)** sobre a arrecadação do Município apurada pela unidade técnica no exercício anterior (R\$3.552.882,74). Portanto, houve um percentual excedente de 0,98%, o que representou um repasse a maior no valor de R\$34.731,02.

A unidade técnica apontou ainda, à fl. 9, uma divergência no montante de R\$32.041,48, no confronto do valor de arrecadação informado pelo município, de R\$3.520.841,26, com o apurado na prestação de contas do exercício anterior, no valor de R\$3.552.882,74.

Em sede de reexame, à fl. 89, a unidade técnica analisou as alegações do defendente à fl. 58 e manteve a dedução do FUNDEF da receita base de cálculo. No entanto, excluiu a receita CIDE e constatou que permaneceu a irregularidade, uma vez que o valor repassado superou o limite constitucional de 8% (R\$282.902,47) sobre a arrecadação do Município apurada pela unidade técnica no exercício anterior (R\$3.536.280,82), havendo um percentual excedente de 1,02%.

Em seu novo reexame, às fls. 134 e 135, a unidade técnica acatou as alegações do defendente às fls. 122 e 123 e, em atendimento à Decisão Normativa n. 06/12, incluiu a contribuição ao FUNDEF, no valor de **R\$552.496,54**, de acordo com o demonstrativo Arrecadação Municipal Conforme Art. 29-A da Constituição Federal às fls. 137 a 139, na receita base de cálculo do repasse. Dessa forma, apontou que o repasse financeiro do Município à Câmara Municipal obedeceu ao limite previsto, uma vez que foi **repassado R\$318.961,64**, dentro do limite constitucional de **8% (R\$327.127,86)** sobre a arrecadação do Município apurada pela unidade técnica no exercício anterior (R\$4.089.098,29).

Ressalta-se que, no período de 2000 a 2006, houve divergências no âmbito desta Casa, quanto a serem computados ou não os recursos relativos ao FUNDEF na receita base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal. Contudo, conforme novo entendimento exarado na Decisão Normativa n. 006/2012, publicada no Diário Oficial de Contas em 01/10/2012, este Tribunal decidiu que a contribuição municipal para o FUNDEF ou FUNDEB, custeada com recursos próprios do município, deve integrar a base de cálculo do repasse de recursos à Câmara Municipal.

Sendo assim, verifica-se que a irregularidade foi sanada e houve o cumprimento do limite previsto no art. 29-A, I, da Constituição da República de 1988, com redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/00.

3. Proposta de voto

Por tudo que dos autos consta e considerando que o Município, tendo empenhado despesas além dos créditos disponíveis, no valor de R\$37.802,10, que corresponde ao percentual de **0,63%** da despesa total fixada de R\$5.964.179,07; uma vez que esse percentual foi ínfimo e que não há indícios de que o responsável tenha agido de forma improba ou dolosa, 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 fulcro no art. 45, I, da LC 102/08, considerando a regularidade na abertura dos créditos orçamentários, suplementares e especiais, e na execução orçamentária (arts. 42 e 43 da Lei 4.320/64), no atendimento aos limites constitucionais e legais referentes ao ensino, à saúde, aos gastos com pessoal e ao repasse de recursos financeiros à Câmara Municipal.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:
Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:
Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:
Acolho a proposta de voto do Relator.
ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)