MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Autos n.: 887.939/2013
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Wilmar Soares de Oliveira
Município: Nova Porteirinha
Piloto: 710.399/2005

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator:

1. Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Wilmar Soares de Oliveira, Prefeito Municipal de Nova Porteirinha, contra decisão da egrégia Segunda Câmara dessa Corte que, em 29 de novembro de 2012, emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2005**, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008.

2. Em sua análise, a Unidade Técnica concluiu pela manutenção da decisão recorrida (fls. 31).

3. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008, e art. 61, inciso IX, 'e', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

DAS RAZÕES PARA A MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA

4. Insurge-se o recorrente contra a decisão proferida por esta Eg. Corte de Contas que rejeitou as contas do Executivo Municipal por descumprimento do limite estabelecido no art. 29-A, inciso II, da Constituição da República.

5. Conforme já afirmado no parecer ministerial exarado nos autos da Prestação de Contas Municipal em apenso, o limite estabelecido no art. 29-A da Constituição da República para o repasse realizado ao Poder Legislativo Municipal, no presente caso concreto, ficou estabelecido em R$ 294.938,88 (duzentos e noventa e quatro mil, novecentos e trinta e oito reais e oitenta e oito centavos)[1], ao passo que o repasse foi realizado no montante de R$

[1] 8% (oito por cento) de R$ 3.686.735,95 (fls. 30 autos n. 710.399).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

349.688,82 (trezentos e quarenta e nove mil, seiscentos e oitenta e oito reais e oitenta e dois centavos).

6. Houve, portanto, um excesso de **R$54.749,94** (cinquenta e quatro mil, setecentos e quarenta e nove reais e noventa e quatro centavos), o que constitui motivo suficiente para ensejar a rejeição das contas municipais.

7. A Constituição da República, não inutilmente, fixa de forma expressa o limite da despesa do Poder Legislativo Municipal. A redação do art. 29-A vigente à época da Prestação de Contas ora examinada assim prescrevia:

> Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)
> **I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)**
> II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)
> III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)
> IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

8. A principal finalidade da inserção do art. 29-A por meio da Emenda Constitucional n. 29/2000, com o estabelecimento de **tetos máximos** de repasse ao Poder Legislativo Municipal a depender do número de habitantes, foi evitar os "super-repasses" às Câmaras Municipais, com o consequente comprometimento da implementação de políticas públicas a cargo da Administração Pública. Em estudo intitulado "Avaliação do impacto da Emenda Constitucional n. 25 sobre as despesas das câmaras dos vereadores", afirmam os autores sobre o histórico da tramitação da Emenda no Congresso Nacional:

> Na justificativa do projeto, o Senador Amin utilizou dados do IBGE, de 1995, segundo os quais, naquele ano, mais da metade dos municípios brasileiros não possuíam receitas próprias suficientes para fazer face aos gastos com suas prefeituras e câmaras municipais, valendo-se de recursos de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de repasses de impostos estaduais (ICMS e IPVA) para arcar com esses gastos.
>
> De fato, em um estudo efetuado com os dados de 1996, mostrou-se que dos 4.525 municípios pesquisados, 35% realizaram gastos com a câmara de vereadores superiores à sua receita própria; 19% do total gastaram mais com o

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

> legislativo do que com habitação e urbanismo e, em 8%, os gastos com o legislativo superaram as despesas com saúde e saneamento.[2]

9. Sem desconhecer que se deve aplicar o percentual de 8% no caso ora examinado, uma vez que se trata do exame de prestação de contas do exercício de 2005, é importante frisar que a Emenda Constitucional n. 58/2009 reduziu significativamente o limite total de despesas do Legislativo Municipal, vigorando atualmente os seguintes percentuais:

> Art. 29-A. [...]
>
> **I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;**
> II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;
> III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
>
> IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
>
> V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;
>
> VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

10. A redução dos percentuais implementada pela EC 58/2009 vem reforçar a necessidade de um controle cada vez mais efetivo e rigoroso dos gastos do Poder Legislativo Municipal.

11. Nesse contexto, relevar repasses efetuados em percentuais superiores aos fixados pela Constituição significa retroceder, caminhar na contramão da evolução do texto constitucional, subtraindo eficácia de suas normas em contraposição à busca pela máxima efetividade destas.

12. Ademais, considerando a finalidade da norma insculpida no art. 29-A da Constituição da República, entende-se mais adequado que a insignificância ou não do excesso seja aferida tomando-se como parâmetro o **percentual limite do repasse ao Poder Legislativo**, estabelecido de acordo com a população do Município, e não a arrecadação municipal do exercício anterior.

---

[2] "Avaliação do impacto da Emenda Constitucional nº 25 sobre as despesas de câmaras de vereadores". Autores: C. Alexandre Rocha, Cristina T. Brandt e Marcos Mendes. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/ImpactodaEmendaConstitucional.pdf. Acesso em 8 out. 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

13. Nessa temática estão as seguintes considerações tecidas pelo Conselheiro José Alves Viana no julgamento da Prestação de Contas Municipal n. 658.988, sessão da Primeira Câmara de 18 de setembro de 2012:

> CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:
>
> Em sua fundamentação, a Conselheira Relatora informa que foi repassado à Câmara Municipal o valor de R$9.096,50 além do valor permitido legalmente, o que representa 0,26% excedente ao percentual estabelecido constitucionalmente. Nesse sentido, chamo a atenção para os seguintes fatos levantados pelo Conselheiro Cláudio Terrão em colóquio informal, para que possamos refletir: o percentual de 0,26 foi calculado em relação ao total da receita base de cálculo do repasse, o que indubitavelmente pode ser considerado irrelevante. No entanto, seria interessante calcularmos seu impacto no montante do percentual limite de 8% estabelecido constitucionalmente, para que possamos avaliar a possibilidade de aplicarmos com propriedade o princípio da insignificância.
>
> Em resumo, o que se visa colocar à reflexão de V.Exas. é que esse juízo comparativo seja procedido caso a caso, tendo em vista que aquilo que se afigure insignificante em relação à receita total pode tomar outra dimensão, ou seja, ser relevante e significativo quando se tem como referência o percentual máximo a ser repassado. Assim, a título só de exemplo, o 0,8% de repasse a maior tendo como base a receita significa 10% a mais no percentual limite estabelecido na Constituição.
> Nesse sentido, verifica no caso concreto que 0,26% da receita base de cálculo do repasse representa 3,25% dos 8% o que, no meu entender, ainda é e justifica a aplicação do princípio da insignificância. Razão pela qual acompanho o voto da Conselheira Relatora pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Montalvânia, relativas ao exercício de 2001, mas deixo aqui essa reflexão.

14. O entendimento ora exposto coaduna-se com a necessidade de maior rigor no exame das contas anuais de Governo, mormente ante o já reduzido escopo definido na Ordem de Serviço n. 07/2010 para exame dos processos de prestação de contas apresentadas pelos Chefes de Poderes Executivos Municipais, o que impõe que esta Corte de Contas não seja complacente com a inobservância de limites de gastos estabelecidos pela Constituição Federal.

15. No presente caso concreto, houve um excesso de **R$ 54.749,95** (cinquenta e quatro mil setecentos e quarenta e nove reais e noventa e cinco centavos), sendo o limite estabelecido constitucionalmente para o repasse realizado ao Poder Legislativo Municipal de R$ 294.938,82 (duzentos e noventa e quatro mil novecentos e trinta e oito reais e oitenta e dois centavos).

16. Assim, conclui-se que houve **repasse a maior de 18,56% (dezoito vírgula noventa cinquenta e seis por cento) do valor limite que deveria ser destinado ao Legislativo**. Tal percentual, data vênia, não pode ser considerado insignificante.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

17. Portanto, as alegações da defesa de que o valor repassado a maior ao Poder Legislativo não constitui irregularidade insanável, tendo em vista que o excesso seria de pequena monta e insignificante, não deve prosperar.

18. Não se pode olvidar que o princípio da insignificância aplica-se somente aos casos de lesão jurídica mínima, de pouca e irrelevante importância. E, no caso em tela, é de fácil percepção o impacto que 18,56% pode causar em um orçamento anual de qualquer ente federativo, principalmente no caso do Município de Nova Porteirinha:

> → cujo orçamento no ano de 2005 foi de **R$ 6.043.126,00**;
>
> → no ano de 2000, apresentava um **IDH de 0,685**[3], ocupando a 3.229ª posição em um universo de 5.507 municípios brasileiros;
>
> → no ano de 2010, possuía **7.398 habitantes**[4]**.**

19. Entende-se que o princípio da insignificância não pode ser aferido de forma abstrata e superficial, devendo ser analisado à luz da **realidade social** do Município prestador das contas anuais. Imagina-se que o excesso verificado no repasse ao Poder Legislativo local – aproximadamente R$ 55.000,00 – poderia encontrar melhor aplicação caso destinado a *reforçar* a implementação de políticas públicas em áreas sensíveis, como educação e saúde, principalmente em um Município que ostenta IDH tão reduzido.

20. A constatação de repasse ao Poder Legislativo Municipal em valor superior ao limite definido no art. 29-A da Constituição Federal afasta a presunção de legalidade e constitucionalidade do ato questionado e, consequentemente, atrai para os responsáveis o ônus de demonstrar minuciosamente não só a inexpressividade do montante excedido, como também a não lesividade de sua conduta.

21. Sobre o tema, evidenciando a necessidade de extrema cautela na aplicação do princípio da insignificância no âmbito da Corte de Contas – dada a natureza pública dos interesses e bens jurídicos aqui tutelados, bem como a tipificação da conduta descrita no art. 29-A, §2º, I, da Constituição da República como crime de responsabilidade – é farta a jurisprudência do STJ afastando a aplicação do princípio ora discutido **mesmo na seara penal,** nos crimes contra

---

[3] Fonte: www.pnud.org.br. Segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), "o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento".

[4] Fonte: http://censo2010.ibge.gov.br/resultados#

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

a Administração Pública. Veja-se, por exemplo, a ementa e os excertos colhidos do HC 50.863/PE[5]:

> *HABEAS CORPUS*. PECULATO. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL: ATIPICIDADE. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. BEM JURÍDICO TUTELADO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INAPLICABILIDADE. ORDEM DENEGADA.
> 1. A missão do Direito Penal moderno consiste em tutelar os bens jurídicos mais relevantes. Em decorrência disso, a intervenção penal deve ter o caráter fragmentário, protegendo apenas os bens jurídicos mais importantes e em casos de lesões de maior gravidade.
> 2. O princípio da insignificância, como derivação necessária do princípio da intervenção mínima do Direito Penal, busca afastar de sua seara as condutas que, embora típicas, não produzam efetiva lesão ao bem jurídico protegido pela norma penal incriminadora.
> 3**. Trata-se, na hipótese, de crime em que o bem jurídico tutelado é a Administração Pública, tornando irrelevante considerar a apreensão de 70 bilhetes de metrô, com vista a desqualificar a conduta, pois o valor do resultado não se mostra desprezível, porquanto a norma busca resguardar não somente o aspecto patrimonial, mas moral da Administração.**
> 4. Ordem denegada.
>
> EXCERTO DO VOTO DO RELATOR:
> Em que pese o entendimento desta Corte sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância, ressalta-se que não é a mera aferição do valor ou quantidade de bem material que permite sua utilização, mas a conjugação de requisitos objetivo e subjetivo.
> O princípio da insignificância, como derivação necessária do princípio da intervenção mínima do Direito Penal, busca afastar da respectiva seara as condutas que, embora típicas, não produzam efetiva lesão ao bem jurídico protegido pela norma penal incriminadora.
> [...]
> De seu turno, a sempre firme orientação de Francisco de Assis Toledo: "segundo o princípio da insignificância, que se revela por inteiro pela sua própria denominação, o direito penal, por sua natureza fragmentária, só vai aonde seja necessário para a proteção do bem jurídico. Não deve ocupar-se de bagatelas" (*in* Princípios básicos de direito penal, Ed.Saraiva, 1994,pág. 133)
> E os ensinamentos de Carlos Vico Mañas: "Ao realizar o trabalho de redação do tipo penal, o legislador apenas tem em mente os prejuízos relevantes que o comportamento incriminado possa causar à ordem jurídica social. Todavia, não dispõe de meios para evitar também sejam alcançados os casos leves. O princípio da insignificância surge justamente para evitar situações desta espécie, atuando como instrumento de interpretação restritiva do tipo penal, com o significado sistemático político-criminal da expressão da regra constitucional do *nullum crime sine lege*, que nada mais faz do que revelar a natureza subsidiária e fragmentada do direito penal." (*in* O princípio da insignificância como excludente da tipicidade no direito penal, Ed. Saraiva, 1994, pág. 56)
> O em. Ministro Celso de Mello, em recente decisão (Informativo de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal n.º 354), delimitou os requisitos necessários à aplicação do princípio da insignificância, cujas lições peço *venia* para reproduzir:

[5] HC 50.863/PE – Relator: Hélio Quáglia Barbosa – Sexta Turma do STJ – DJ de 26/06/2006

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
FLS.

> "O princípio da insignificância - **que considera necessária, na aferição do relevo material da tipicidade penal, a presença de certos vetores, tais como (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) a nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada** - apoiou-se, em seu processo de formulação teórica, no reconhecimento de que o caráter subsidiário do sistema penal reclama e impõe, em função dos próprios objetivos por ele visados, a intervenção mínima do Poder Público em matéria penal. Isso significa, pois, que o sistema jurídico há de considerar a relevantíssima circunstância de que a privação da liberdade e a restrição de direitos do indivíduo somente se justificarão quando estritamente necessárias à própria proteção das pessoas, da sociedade e de outros bens jurídicos que lhes sejam essenciais, notadamente naqueles casos em que os valores penalmente tutelados se exponham a dano, efetivo ou potencial, impregnado de significativa lesividade." (**HC 84.412**, STF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão publicada no DJU de 2/8/2004)
>
> Trata-se, na hipótese, de crime em que o bem jurídico tutelado é a Administração Pública, tornando irrelevante considerar a apreensão de 70 bilhetes de metrô, com vista a desqualificar a conduta, pois o valor do resultado não se mostra desprezível, porquanto a norma busca resguardar não somente o aspecto patrimonial, mas moral da Administração.
>
> Dessarte, a conduta da denunciada revelou a quebra do dever de fidelidade para com a Administração Pública, sendo, assim, incabível aplicar o princípio da insignificância, ante o desvalor da conduta que lesou o dever de probidade do funcionário público."

22. Indiscutível que este Tribunal de Contas deve ocupar-se do exame da constitucionalidade e legalidade dos repasses efetuados ao Poder Legislativo Municipal, emitindo parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas sempre que constatar ofensa ao disposto no art. 29-A da Constituição da República, ressaltando-se, novamente, o já reduzido escopo definido na Ordem de Serviço n. 07/2010.

23. Na linha do entendimento exposto, entende este órgão ministerial que as razões da defesa não devem ser acolhidas.

CONCLUSÃO

24. De todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pelo desprovimento do presente pedido de reexame.

25. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 3 de julho de 2013.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas