



Ementa de Parecer Prévio – Segunda Câmara

Processo n.: **660540**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2001

Procedência: Prefeitura Municipal de Unaí

Responsável: José Braz da Silva, Prefeito à época

Procurador(es): Luciana de Souza Ameno, OAB/MG 140181

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Auditor Licurgo Mourão

Sessão: 20/06/2013

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, com fulcro no art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o município aplicou no ensino o percentual de **21,36%**, o que representa uma aplicação a menor de **3,64%** da receita da base de cálculo (R\$20.700.292,98), e de **14,56%** do mínimo constitucional de 25% (R\$5.175.073,25), correspondendo a um valor anual de R\$753.888,27; irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor. 2) Determina-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis e para todos os fins de direito. 3) Em relação à irregularidade nos créditos suplementares, é cabível a aplicação do princípio da insignificância, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação, uma vez que o município abriu créditos suplementares sem cobertura legal, equivalente ao percentual de 0,75% da despesa total fixada. 4) Decisão unânime.

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

Segunda Câmara - Sessão do dia 20/06/13

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

PROPOSTA DE VOTO

PROCESSO:	660540
NATUREZA:	Prestação de Contas Municipal
ÓRGÃO/ENTIDADE:	Prefeitura Municipal de Unaí
RESPONSÁVEL:	José Braz da Silva, Prefeito Municipal à época
EXERCÍCIO	2001
FINANCEIRO:	Licurgo Mourão
RELATOR:	Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello



**REPRESENTANTE DO
MPC:**

1. Relatório

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Unaí, referente ao exercício de 2001, sob a responsabilidade do Sr. José Braz da Silva.

A unidade técnica apontou em sua análise inicial, às fls. 5 a 54, ocorrências quanto ao balanço financeiro, ao balanço patrimonial, à dívida flutuante, à dívida fundada, às variações patrimoniais, ao limite percentual de elevação dos gastos com pessoal e na despesa com serviços de terceiros. No entanto, essas ocorrências não fazem parte do escopo dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

A certidão, à fl. 64, informa que o responsável não se manifestou acerca dos fatos apontados pela unidade técnica, apesar do comparecimento do seu procurador nesta Casa para examinar os autos, em 11/8/05, conforme declaração de comparecimento à fl. 62.

Às fls. 72 a 84, a unidade técnica cumpriu a determinação de fl. 71, referente a informações da aplicação dos recursos do FUNDEF no exercício.

O Ministério Público de Contas, às fls. 87 a 97, em parecer da lavra do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, opinou pela aprovação das contas com ressalva, dada a incipiente metodologia utilizada pelo SIACE/PCA.

Em 31/10/12, em cumprimento à Decisão Normativa desta Corte nº 02/2009, à fl. 113, determinei nova citação do responsável, para que se manifestasse acerca da divergência no índice constitucional concernente à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, apurado em inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 708702, e no índice apresentado nesta prestação de contas, à fl. 14.

A certidão de fl. 122 informa que o responsável não se manifestou, apesar de regularmente citado em 27/11/12 (AR fl. 117) e do comparecimento do seu procurador nesta Casa para examinar os autos, em 18/12/12, conforme declaração de comparecimento à fl. 120.

De acordo com o estudo da unidade técnica, às fls. 5 a 54, **não constam irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:**

- empenho de despesas sem créditos concedidos (art. 59 da Lei 4.320/64), pois foram autorizados créditos no total de R\$30.873.000,00, e empenhadas despesas no montante de R\$29.072.919,28, fl. 6;

- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual dentro do limite constitucional, fl. 8;

- aplicação do índice constitucional relativo à saúde (art. 77, III, do ADCT), que correspondeu ao percentual de 20,71%, conforme apurado em inspeção *in loco*, Processo Administrativo nº 708702, fl. 85;

- às 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 45,90%, 42,46% e de 3,44% da receita base de cálculo, fl. 14.

O Ministério Público de Contas, às fls. 123 a 126, em novo parecer da lavra do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, 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 através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

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

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 irregularidade nos créditos adicionais não represente um valor percentual igual ou maior a 1% da despesa total fixada, 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**

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.

Adílson Abreu Dallari³ afirmam que o princípio é aplicável às penalidades administrativas e ensinam que “com esse rótulo se tem dito que é admissível infirmar a tipicidade de fatos que, por sua inexpressividade, configuram ações de bagatela, despidas de relevância, traduzidas em valores lesivos ínfimos.” (Grifos nossos).

A seu turno, destaca-se que tal princípio pode e deve ser aplicado na esfera administrativa, conforme se depreende das inolvidáveis lições de Nelson Hungria⁴, *in verbis*:

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

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 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).

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

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

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.

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 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.

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

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**

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

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.

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*:

[...] 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

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.

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

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).

2.2 Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária nº 1.870, de 28/12/2010, à fl. 127, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$30.873.000,00, e, o seu art. 7º autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 40% (quarenta por cento), equivalente a R\$12.349.200,00.

Importante ressaltar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa

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.

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.

2.3 Créditos Suplementares - Art. 42 da Lei 4.320/64

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 7, informou, em suas considerações, que houve anulação de dotação no valor de R\$12.580.824,59, enquanto a LOA autorizou abertura de créditos suplementares no valor de R\$12.349.200,00.

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

Apesar de não ter sido apontada irregularidade, essas considerações indicam créditos suplementares sem a devida cobertura legal, no valor de R\$231.624,59, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64.

Importante informar que o Exmo. Conselheiro Relator, à fl. 57, determinou abertura de vista dos autos ao prefeito municipal à época, para que se manifestasse acerca dos fatos apontados pela unidade técnica em todo o seu relatório, às fls. 3 a 54, e que o responsável não se manifestou, apesar de devidamente citado.

De fato, conforme fl. 127, a LOA autorizou abertura de créditos suplementares no limite percentual de 40%, equivalente ao valor de R\$12.349.200,00, e, às fls. 128 a 130, o quadro de créditos suplementares, especiais e extraordinários demonstra que foram abertos créditos no valor de R\$12.580.824,59.

Assim, pelos fatos e fundamentos expostos, constata-se que houve a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor total de R\$231.624,59, o que representa o percentual de 0,75% da despesa total fixada, no valor de R\$30.873.000,00.

Importante destacar que a abertura de crédito adicional sem cobertura legal configura falha grave de responsabilidade do gestor, em razão do não atendimento do disposto no art. 42 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 Governamental¹⁷.

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.

Assim, entendo cabível à irregularidade em análise a aplicação do princípio da insignificância, por sua imaterialidade, pois foram abertos créditos suplementares sem cobertura legal no percentual ínfimo de 0,75% da despesa total fixada (R\$30.873.000,00).

2.4 Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A unidade técnica em seu exame inicial, à fl. 14, informou que a Administração Municipal aplicou **31,36%** da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do **ensino**, obedecendo ao percentual mínimo exigido no art. 212 da CR/88.

Entretanto, em inspeção *in loco*, Processo nº 708702, a equipe técnica apurou que foi aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de **21,36%**.

¹⁷ 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.

Por determinação expressa no parágrafo único do art. 1º e no art. 2º da Decisão Normativa nº 02/2009 desta Casa, foi restabelecido o contraditório ao responsável, à fl. 113, e será considerado nesta prestação de contas, para fins de emissão de parecer prévio, o índice de ensino apurado na ação de fiscalização do Tribunal, cujas cópias foram anexadas aos presentes autos às fls. 99 a 112.

No relatório dos autos da inspeção ordinária, às fls. 100 a 112, a unidade técnica informou que os valores apurados da receita base de cálculo e da despesa total realizada com ensino corresponderam, respectivamente, a R\$20.700.292,98 e R\$4.462.272,51.

A unidade técnica informou ainda que foram impugnadas despesas computadas indevidamente em gastos com o ensino no montante de **R\$41.087,53**, referentes a despesas com prestação de serviços na instalação de gás na cozinha da escola municipal (R\$70,00), aquisição de material desportivo (R\$4.668,67), aquisição de uniformes (R\$2.900,00), com manutenção de veículo locado na Secretaria Municipal da Administração (R\$318,00), adiantamento de numerário (R\$1.121,80), despesas com pensão judicial retida dos servidores (R\$564,18), despesas com a contribuição previdenciária (R\$15.931,77), despesa com atividade cultural (R\$15.428,00), ressarcimento de diária de viagem (R\$85,11).

Desta forma, apurou que foi aplicado no ensino o montante de R\$4.421.184,98, correspondente ao percentual de 21,36% da receita base de cálculo (R\$20.700.292,98), não observando, portanto, o limite constitucional de 25% previsto no art. 212 da CR/88.

A certidão de fl. 122 informa que o responsável não se manifestou acerca da divergência nos índices de ensino, apesar de regularmente citado. E cabe destacar que a defesa apresentada pelo responsável nos autos da inspeção ordinária, Processo Administrativo nº 708702, cujas cópias foram anexadas às fls. 132 a 155, não trouxe fatos novos que alterassem o percentual apurado durante a inspeção *in loco*.

Isto posto, anuindo com o estudo da unidade técnica, entendo que o mínimo constitucional relativo ao ensino não foi cumprido, pois o percentual apurado na inspeção *in loco* de **21,36%** representa **uma aplicação a menor** de **3,64%** da receita da base de cálculo (R\$20.700.292,98), e de **14,56%** do mínimo constitucional de 25% (R\$5.175.073,25) o que corresponde a um valor anual de **R\$753.888,27**.

Diante do exposto, passo a propor.

3. Proposta de Voto

Por tudo que dos autos consta, adoto o entendimento pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS**, com fulcro no art. 45, III, da LC 102/08, tendo em vista que o município aplicou no ensino o percentual de **21,36%**, o que representa uma aplicação a menor de **3,64%** da receita da base de cálculo (R\$20.700.292,98), e de **14,56%** do mínimo constitucional de 25% (R\$5.175.073,25), correspondendo a um valor anual de R\$753.888,27; irregularidade que configura falha grave de responsabilidade do gestor. Ainda, que sejam os autos **ENCAMINHADOS** ao Ministério Público de Contas para as providências cabíveis e para todos os fins de direito.



Em relação à irregularidade nos créditos suplementares, entendo ser cabível a aplicação do princípio da insignificância, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na esteira da jurisprudência fixada nos tribunais superiores, constante da fundamentação deste voto, uma vez que o município abriu créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$231.624,59, equivalente ao percentual de 0,75% da despesa total fixada de R\$30.873.000,00.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Estou de acordo, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Também acompanho o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)