

**ACÓRDÃO TC- 291/2018 – PLENÁRIO**

**Processos TC:** 06179/2016-3, 02554/2014-1  
**Classificação:** Recurso de Reconsideração  
**UG:** CMI - Câmara Municipal de Ibitirama  
**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges  
**Recorrente:** Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo  
**Interessado:** Jose Tavares de Moura  
**Procurador:** Gilbert Nazario Ribeiro (OAB: 19438-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO  
ACÓRDÃO TC 228/2016 – 1ª CAMARA –  
EXERCÍCIO DE 2013 – CONHECER –  
PROVIMENTO PARCIAL – ARQUIVAR.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

**RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo**, por intermédio do procurador Luciano Vieira, em face do **Acórdão TC-228/2016 – Primeira Câmara**, proferido nos autos TC-2554/2014, nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2554/2014, **ACORDAM** os Srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e quatro de fevereiro de dois mil e dezesseis, por maioria, nos termos o voto do relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva:

1. Afastar a irregularidade tratada no item 2 do voto do Relator (II.II – ICC nº 109/2015 e ITC nº 3226/2015);
2. Manter a irregularidade tratada no item 1 do voto do Relator (II.I – ICC nº 109/2015 e ITC nº 3226/2015), entendendo, contudo, que

esta não tem o condão de macular, isoladamente, as contas do agente responsável em questão, na forma do artigo 84, II, da Lei Complementar nº 621/2012;

**3. Julgar regular com ressalvas** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Ibitirama, relativa ao exercício de 2013, de responsabilidade do Sr. Jod´r Tavares de Moura, então Presidente, em razão da manutenção da irregularidade tratada no item 1 do voto do Relator (II.I — ICC nº 109/2015 e ITC nº 3226/2015), em face das razões antes expendidas, entendendo que tal irregularidade não tem o condão de macular as contas, dando-lhe a devida quitação;

**4. Determinar** ao atual gestor da Câmara Municipal de Ibitirama que:

a) Observe, nas próximas contas, o limite Constitucional de gastos com a folha de pagamento do Poder legislativo, na forma do § 1º do art. 29-A da Constituição Federal de 1988;

b) Corrija as demonstrações contábeis, observando as regras expendidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP.

**5. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

Por meio da Instrução Técnica de Recurso 236/2017 (fls. 42/45) a SecexRecusos opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo provimento, consoante proposição contida na **Manifestação Técnica 1455/2017 (fls. 47/67)**..

No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público Especial de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador-Geral, Dr. Luciano Vieira (**Parecer do Ministério Público de Contas 6034/2017 - fl. 71**).

Após, conforme regular distribuição, vieram os autos a este Relator.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS**

Em consonância com a Instrução Técnica de Recurso 236/2017 (fls. 42/45), constata-se que os requisitos de admissibilidade, quais sejam: o cabimento, o interesse recursal, a legitimidade e a tempestividade restam regularmente atendidos, motivo pelo qual deve o presente recurso ser conhecido.

## DO MÉRITO

Irresignado com a Decisão prolatada por meio do Acórdão TC 228/2016, o Ministério Público Especial de Contas, interpôs o presente recurso, objetivando retirar a modulação aplicada ao julgamento dos itens de irregularidade que tratam dos gastos com folha de pagamento acima do limite legal e não cumprimento de determinação desta Corte de Contas, tratando-as como graves irregularidades, o que resultaria no julgamento das contas como irregulares.

Nesse caminhar, analisando detidamente os autos, passo à análise das irregularidades rechaçadas pelo Recorrente.

### **Gastos com a folha de pagamento acima do limite constitucional**

Nos autos do processo TC 2554/2014, a área técnica indicou que, no exercício de 2013, a despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal excedeu o limite constitucional em 0,24%.

Ao apreciar o item, o Relator, manteve a irregularidade por entender que não constituía ato que importava grave infração à norma legal, por não haver reincidência da conduta, por parte do gestor, bem como do formalismo moderado constante do art. 52 da Lei Complementar nº 621/2012. Em razão disso, julgou que a irregularidade.

Este posicionamento foi encampado por pela 1ª Câmara deste TCEES, conforme demonstra o conteúdo do Acórdão TC-228/2016.

Inconformado com a decisão o Ministério Público Especial de Contas apresentou suas razões recursais a seguir reproduzidas:

O Conselheiro-Relator iniciou sua manifestação expondo que o percentual excedido foi inexpressivo (0,2412%) e apesar de irregular deve incidir no caso o princípio da insignificância.

Dispõe o art. 29-A, §1º, da Constituição Federal, que:

Art. 29-A, § 1º: A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Trata-se de um comando impositivo proibitivo, que veda às Câmaras Municipais gastar mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha

de oagamento. É **norma congente, de eficácia plena e hermenêutica objetiva, que não comporta desvios de interpretação.**

Tal dispositivo foi inserido por meio de Emenda Constitucional, procedimento rigoroso de alteração de nossa rígida Constituição. É decorrência do poder constituinte derivado reformador, que requer quórum qualificado e tramitação especial. Todos esses aspectos demonstram, pois, a complexidade e o formalismo inerente às emendas, servindo-lhes de alicerce ao *status* de normas constitucionais, que lhes são conferidas quando aprovadas.

**Tamanha complexidade e formalismo demonstram a solenidade envolvida na edição de uma EC, além de reforçar a impossibilidade de que sejam relativizadas pelo operador do direito.** Se assim não fosse, não haveria sentido o legislador fixar objetivamente o limite de gastos. Tal fixação certamente exigiu amplo estudo e tempo de debate, considerando o rigoroso e extenso procedimento. Relativizá-lo apenas porque o gestor não planejou cautelosamente o impacto financeiro proveniente de concessões de vantagens e benefícios é descumprir comando constitucional impositivo; é desobedecer vergonhosamente a Constituição. **A hermenêutica tem limites que devem ser respeitados.**

**Segundo lições de Alexandre de Moraes<sup>1</sup>, “a necessidade de interpretação surge no momento em que a norma deve ser, na prática aplicada a determinado contexto, independentemente de sua maior ou menor clareza”, não obstante, ressalta o autor, com muita eloquência, que a interpretação normativa será cabível apenas em normas gerais e abstratas:**

Algumas particularidades reforçam a necessidade de especificidade da interpretação constitucional.

Primeiramente, o fato de que, usualmente, o aplicador do Direito depara-se com normas indeterminadas, flexíveis e abertas, normas concebidas com alto grau de generalidade e abstração.

(...)

O caráter criativo da interpretação constitucional consiste em concretizar o texto da Carta Magna, dotando de conteúdo concreto uma norma do tipo geral.

A questão central da interpretação constitucional, portanto, é a concretização de suas normas gerais, principalmente os princípios e direito fundamentais.

Somente normas que gozem de ampla abstração ou generalidade é que poderão buscar supedâneo na hermenêutica. Normas que definam objetivamente limites não admitem, de forma alguma interpretações que as relativizem ou neguem aplicabilidade, do contrário sua existência não se justificaria.

Ao fixar um limite, o legislador pátrio deixa clara sua intenção: **não serão admitidos gastos acima daquele patamar.** Qual seria o sentido em fixar objetivamente o limite se o aplicador do direito relativiza? 70% é 70%! Qualquer gasto acima do limite, seja ele R\$ 1,00 ou R\$ 1.000.000,00, já é suficiente para evidenciar a irregularidade. Não cabe, portanto, discricionariedade, não cabe relativização; cabe, tão somente, impor ao gestor o ônus de seu comportamento.

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª Ed., São Paulo: Atlas. 2013.

O entendimento desse Tribunal de Contas, adotado nos autos do processo TC n. 2662/2007, foi no sentido de julgar irregulares as contas da Câmara Municipal, conforme informativo n. 13, de junho de 2015:

### **3. Base de cálculo para o limite constitucional de gastos da Câmara Municipal.**

Versam os autos sobre a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Vila Velha, relativa ao exercício de 2006, contendo também Relatório de Auditoria Ordinária. Em relação às contas prestadas foram apontados os gastos totais e gastos com a folha de pagamento acima dos limites permissivos constitucionais. Sobre os pagamentos de pessoal o relator asseverou que: *“os limites de gastos do Poder Legislativo Municipal, previstos no art. 29-A da Constituição da República, devem ser calculados considerando as receitas efetivamente realizadas no exercício anterior, e não as previstas no Orçamento Municipal”*. Já em relação aos gastos totais acompanhou a área técnica no sentido de que: *“o art. 29-A da Constituição da República determina que o limite de gastos do Poder Legislativo Municipal deve ser calculado com base no somatório da Receita Tributária e das Transferências efetivamente realizado no exercício anterior, e não no previsto no Orçamento Municipal, como quer fazer crer a defesa”*. Concluiu assistir razão a área técnica. O Plenário, à unanimidade, acordou em julgar irregulares as contas da Câmara Municipal de Vila Velha. Acórdão TC-261/2015-Plenário, TC 2698/2007, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 08/06/2015.

Cuida-se, portanto, de **irregularidade insanável**, conforme decidiram os egrégios Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Espírito Santo e Tribunal Superior Eleitoral:

RECURSO ELEITORAL – REGISTRO DE CANDIDATURA – IMPUGNAÇÃO – TRIBUNAL DE CONTAS – NATUREZA DA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS – REJEIÇÃO – MULTA – PAGAMENTO – IRRELEVANCIA – IRREGULARIDADE INSANÁVEL – INFRINGÊNCIA DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA “G”, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 64/1990.

1. A manifestação do Tribunal de Contas, relativamente a contas prestadas por Presidente da Câmara Municipal, tem natureza de decisão, e não de simples parecer.
2. O pagamento de multa aplicada pelo Tribunal de Contas não afasta por si só, a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, “g”, da Lei Complementar Federal nº 46/90.
3. **Consideram-se irregularidades insanáveis o descumprimento do disposto no art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal , bem como a infringência dos §§ 3º e 4º, do artigo 105, da Lei Federal nº 4.320/64.**
4. **(TER-ES – RE: 2973 – Rio Novo do Sul/ES, Relator: ANNIBAL DE REZENDE LIMA, Acórdão n. 538, de 27/08/2012, Publicado em Sessão na data de 27/08/2012).**

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. REJEIÇÃO DE CONTAS. ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS IRREGULARIDADES PELA JUSTIÇA ELEITORAL. POSSIBILIDADE. ATOS DE IMPROBIDADE QUE IMPLIQUEM DANO AO ERÁRIO. VÍCIOS INSANÁVEIS. PRECEDENTES. PAGAMENTO DA MULTA E

## DEVOLUÇÃO DE VALORES. ATOS INCAPAZES DE AFASTAR A CAUSA DE INELEGIBILIDADE. AGRVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Uma vez rejeitadas as contas, a justiça eleitoral não só pode como deve proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades sanáveis ou insanáveis, isto para fins de incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Não lhe compete, entretanto, aferir o acerto ou desacerto da decisão emanada pela Corte de Contas.
2. A nova redação da alínea g do inciso I, do art. 1º da LC nº 64/90 exige ainda, para verificar se o ato gera inelegibilidade, que se indague acerca do dolo, devendo ser considerado como tal a intenção de sua prática pelo agente, ainda que sabedor da ilicitude.
3. **O excesso de gastos com folha de pagamento, em desacordo com a norma insculpida no art. 29-A da Constituição Federal, é considerado irregularidade insanável. Precedente.**
4. **O pagamento de multa e a devolução de valores ao erário não são suficientes para sanar irregularidade. Precedentes.**

(TSE – AgR-Respe: 26579 – Guarapari/ES, relatora: Min. Laurita Hilário Vaz, Acórdão de 12/12/2012, Publicado em Sessão na data de 12/12/2012)

Nesta mesma esteira, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, na Resolução Normativa n. 17/2010, classificou com **infração gravíssima**, apta, portanto, a ensejar a rejeição das contas e a aplicação de multa, os “gastos do Poder Legislativo acima do estabelecido no art. 29-A, I a VI, da Constituição federal” e “os gastos com folha de pagamento da Câmara Municipal, incluído o subsídio dos vereadores, acima de 70% de sua receita (art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal)”.

Limites, na verdade, são verdadeiras proibições que regulam e norteiam a atividade humana (e jurídica). Quando ultrapassadas exigem a aplicação de sanções concretas e efetivas, justamente para evitar que se repitam. Flexibilizá-las representa conduta insensata, perigosa à segurança jurídica, que insculpe nos administradores e administrados sentimento de impunidade.

Cabe ressaltar que o julgamento pela irregularidade das contas ou a emissão de parecer prévio pela rejeição não possui caráter tão somente sancionatório. Muito pelo contrário: quando o Tribunal reconhece a existência de irregularidades que, por consequência, culminam com a aplicação de penalidade, age mais em caráter pedagógico do que sancionador.

Igualmente mostra-se insustentável o fundamento invocado para se rechaçar a irregularidade. Apesar do Exmo. Conselheiro acolher as justificativas do gestor, de que a irregularidade “não se presta a macular as contas do agente” por ser insignificante o valor acima do limite, concessão de tal justificativa apenas demonstra falta de planejamento. Não pode o Tribunal atropelar a Constituição federal e afastar a irregularidade simplesmente porque o gestor não foi diligente.

A missão institucional do Tribunal de contas é “orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade”, ou seja, o foco do controle externo exercido de privilegiar a sociedade, nunca o gestor

irresponsável. Deixar de penalizá-lo, mesmo diante de irregularidade, é favorece-lo em detrimento do povo, e isso é inadmissível.

[...]

Após ser chamado aos autos, o Sr. José Tavares de Moura, Chefe do Poder Legislativo Municipal à época dos fatos, apresentou suas contrarrazões às fls. 25/35 onde alega o que segue:

***1. Quanto ao Limite de Gasto com Pessoal.***

Na mesma linha da justificação apresenta oportunamente, a extrapolação do limite de gasto com pessoal constitui erro aparente, haja vista que fora computado como gasto com pessoal o pagamento de 1/3 de férias, o que tem natureza de indenizatória, logo não se inclui nessa soma, que se constitui de todas as parcelas remuneratórias e não indenizatórias.

Neste sentido, caminha o julgamento do STF, RE 593.068, em repercussão geral, irá definir a natureza jurídica do terço constitucional de férias.

Ocorre que, desconsiderando os valores pagos a título de 1/3 de férias, o percentual reduzir-se-á a 69,50%, isto é, dentro da margem constitucional do art. 29-A, §1º, da CRFB/88.

Doutro lado, por estima a argumentação, em não se entendendo pela natureza jurídica de verba indenizatória os terços de férias pagos aos servidores, tem-se, nessa vertente, que fora ultrapassado o percentual de 0,2412%, que representa o montante nominal de R\$ 2.293,44, sem o condão de lesar os cofres públicos, quantia mínima, insignificante.

O percentual excedido, pelo seu diminuto valor, é de ser compreendido no âmbito do "princípio da insignificância ou bagatela", não caracterizando excesso de gasto com pessoal, e tão pouco improbidade administrativa, haja vista que não causou dano ao erário, inclusive porque existia disponibilidade financeira para fazer frente às despesas realizadas, inclusive, com sobras importantes.

O princípio da insignificância ou bagatela traduz-se que embora formalmente aparente estar em dissonância com o ordenamento jurídico a conduta, materialmente, em se considerando o caso concreto o seu grau de lesividade não é suficiente a ensejar as penalidades cominadas objetivamente.

Há que se ressaltar que não presentes todos os requisitos para a sua aplicação, quais sejam, (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.

O princípio da insignificância é obtido inclusive da guarda ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, isto é, ser razoável e proporcional diante do caso concreto.

Humberto Ávila, citado por Novelino, diferencia três sentidos nos quais o *postulado da razoabilidade* pode ser utilizado.

*No primeiro, como (1) **dever de equidade**, ao determinar que as circunstâncias de fato sejam consideradas com a presunção de estarem dentro da normalidade, ou que a aplicabilidade da regra geral dependa do enquadramento do caso concreto (geral e individual).*

*Neste caso, a razoabilidade permite que o Direito seja ajustado às circunstâncias do caso concreto agindo como uma espécie de “corretivo de lei nos casos em que ela é injusta por ser excessivamente geral”. Apesar de incidir sobre a situação de fato, a anormalidade desta impede que a norma seja aplicada. Pode ser mencionada como exemplo a decisão na qual o STF estabeleceu uma exceção a uma regra jurídica válida do Código Penal (CP, art. 224), em razão da anormalidade do caso.*

*No segundo sentido, como (II) **dever de congruência**, o postulado da razoabilidade impõe a harmonização das normas com suas condições externas de aplicação, “quer demandando um suporte empírico existente para a adoção de uma medida, quer exigindo uma relação congruente entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada” (norma e realidade regulada).*

*A inexistência de um suporte empírico é exemplificada por Ávila por meio da decisão na qual o STF julgou inconstitucional a instituição por lei de adicional de férias para servidores inativos, por considerar uma vantagem destituída de causa, uma vez que tais servidores não trabalham e nem tiram férias.*

*No tocante à relação congruente entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada, razoabilidade e igualdade se apresentam como dois lados de uma mesma moeda, no sentido de impedir a utilização de critérios discriminatórios arbitrários ou aleatórios.*

*Por fim, como (III) **dever de equivalência**, a razoabilidade exige que a medida adotada seja equivalente ao critério que a dimensiona. Nesta hipótese, não há uma relação de causalidade, mas sim de correspondência entre duas grandezas (critério e medida).*

As C. Cortes de Contas tem entendido pela aplicação dos referidos princípios em casos análogos, conforme se infere:

*No entanto, apesar da violação à norma constitucional, tendo em vista a irrelevância da diferença apurada — 0,06% — entendo concebível a aplicação do Princípio da Bagatela ou Insignificância, segundo o qual a análise da periculosidade de cada caso concreto irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta ilícita do agente e a necessidade de intervenção do poder do Estado. [...3.] Assim, em virtude dos Princípios da Insignificância e da Razoabilidade, entendo que, sendo a aplicação apurada inferior minimamente ao percentual estabelecido constitucionalmente, não se vislumbrando lesão ou dano significativo aos bens jurídicos relevantes à sociedade, considero apenas que houve falha no procedimento, não sendo, por si só, fato ensejador de rejeição das contas.<sup>1</sup>(negrito).*

Nesse sentido é o voto da Conselheira Adriene Andrade em processo de prestação de contas municipais:

*Destaco, inicialmente, que a análise da presente prestação de contas fundamentou-se nas diretrizes e procedimentos decorrentes da Resolução n. 04/2009 deste Tribunal e nos relatórios técnicos de fls. 19 a 37 e 56 a 61, que apontam repasse efetuado à Câmara Municipal em desacordo com o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República de 1988, com a redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/2000. O repasse em desacordo com o índice legalmente determinado me levaria a rejeitar tais contas. **Contudo, o valor excedente, no montante de R\$28.798,90 (vinte e oito mil setecentos e noventa e oito reais e noventa centavos), ultrapassa somente 0,56% (zero vírgula cinquenta e cinco por cento) o limite constitucional. Assim, a razoabilidade me leva a evocar o princípio da insignificância, defendido em vários julgados desta Corte, como, por exemplo, pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada, nos autos de n. 748.160, Prestação de Contas do Prefeito do Município de Brumadinho no exercício de 2007, apreciada na Sessão da Primeira Câmara do dia 04/5/2010, na qual entendeu, in verbis: No entanto, apesar da***

violação à norma constitucional, tendo em vista a irrelevância da diferença apurada — 0,02% — entendendo concebível a aplicação do Princípio da Bagatela ou Insignificância, segundo o qual a análise da periculosidade de cada caso concreto irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta ilícita do agente e a necessidade de intervenção do poder do Estado. Por meio desse princípio, defende-se que o direito deve atuar apenas nas situações nas quais é necessário proteger bens considerados importantes para a sociedade e muitas vezes, ainda que esteja configurado um fato ilícito, não havendo significativa lesão ou dano aos interesses sociais, não estará violado nenhum bem jurídico. Ao lado do Princípio da Insignificância, tem-se o Princípio da Razoabilidade, que permite à Administração Pública ponderar a aplicação da 199 Revista TCEMG|jan.|fev.|mar.|2013|COMENTANDO A JURISPRUDÊNCIA norma jurídica no caso concreto e, por conseguinte, avaliar qual será à medida que irá atender da melhor forma, o interesse público. No mesmo sentido, assim se manifestou o Conselheiro Eduardo Carone Costa, na Sessão do Pleno de 24/03/2010, por ocasião do julgamento do Pedido de Reexame n. 768754, conforme as respectivas notas taquigráficas: “O percentual de 1% lá de Goianá deve ser quase que insignificante. Aliás, quando é pouco expressivo o valor, o Tribunal não tem considerado; na Segunda Câmara, temos votado assim. Eu já tinha convicção, nessa época, de que não se poderia computar, mas era uma época de transição... Vou acolher essa argumentação excepcional, porque também poderia acolher a outra, de pouca repercussão financeira, que é o extravasamento de 1% do repasse, porque o repasse a maior é que é a causa de se dar o parecer negativo. Essa é a razão. E se se apurar em reais o significado de 1% a mais do que era devido, talvez o Tribunal se depare com a insignificância financeira. Esse posicionamento também foi adotado pelo Conselheiro Relator em exercício Gilberto Diniz, nos autos de n. 782.197, Prestação de Contas do Prefeito do Município de São João do Pacuí no exercício de 2008, apreciada na sessão da Primeira Câmara do dia 28/9/2010, in verbis: Registro, também, que, embora constitua

*afronta aos dispositivos constitucionais citados, desconsidere o excedente de repasse de recursos ao Poder Legislativo, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da insignificância, bem assim às decisões precedentes desta Corte em casos análogos, tendo em vista o diminuto valor excedido, R\$4.061,00, equivalente a 0,11% da Base de Cálculo. Recomendo, contudo, a atual Administração que aprimore seus mecanismos de controle, de forma a cumprir com rigor o limite constitucional. Portanto, considerando os princípios da insignificância e da razoabilidade e, ainda, a pequena expressividade, em termos percentuais, do valor excedente repassado à Câmara Municipal, entendo que a impropriedade não enseja a rejeição das contas. Recomendo ao atual gestor que observe o art. 29-A, inciso I, da Constituição da República de 1988, com a redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional 25/2000 ao efetuar os repasses ao Poder Legislativo.<sup>2</sup> (negrito e sublinhado).*

Esta E. Corte de Contas, em casos análogos já julgou regulares as contas de prefeito que não houvera cumprido rigorosamente o limite constitucional, senão vejamos:

[...]

*Porém, acerca do item II.6 que trata do descumprimento do limite constitucional e legal na aplicação do Ensino Fundamental de 15% da receita bruta de impostos, no exercício de 2006, estabelecido no caput § 6º do artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição da República e artigo 1º da Lei 9.424/1996 (vigente à época, sendo revogado no ano seguinte), este Relator permite discordar daqueles experts, tecendo considerações acerca daquele tópico o que o faz nos seguintes termos, valendo-se do princípio da insignificância e sua aplicação no direito administrativo, bem como dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade: Melhor explicando, tem-se que uma análise mais detalhada do sistema jurídico impõe a atenção a*

*vários tipos de normas, que não decorrem pura, simples e exclusivamente da lei em sentido estrito, mas também de princípios que preenchem esse sistema, integrando-o e exercendo a sua função normativa, já reconhecida pela doutrina e jurisprudência pátria. Vale dizer, os princípios também são normas e, por isso mesmo, devem ser aplicadas no caso concreto juntamente com as regras já estabelecidas*

*em leis e outros diplomas normativos, moldando-as e lhes dando o devido suporte. No presente caso, o gestor, muito embora tenha cumprido com a totalidade das normas constitucionais e legais que impõem valores mínimos e máximos de receita a serem observados no exercício da gestão do dinheiro público, deixou de alcançar o limite constitucional relativo ao Ensino fundamental previsto no caput do artigo 60 da ADCT da Constituição Federal representando o valor de R\$ 66.606,31 e percentual de 14,93% da receita bruta de impostos (e não, o percentual de 15%, vigorante á época) o que, indubitavelmente trata-se de um valor irrisório e insignificante frente a uma receita de impostos na ordem de R\$ 91.656,840,54 (noventa e um milhões seiscientos e cinquenta e seis mil, oitocentos e quarenta reais e cinquenta e quatro centavos), o que justifica a aplicação do princípio da proporcionalidade a fim de não se cometer injustiça, nem tampouco demonstrar uma incompatibilidade da força da reação deste Tribunal de Contas frente ao baixo grau de lesividade do comportamento censurado. Observe-se, primeiramente, que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o princípio da insignificância, oriundo do direito penal, propagou-se para os demais ramos do direito punitivo, em especial, no Direito Administrativo, relativamente ao julgamento das contas públicas. O Supremo Tribunal Federal assim define o Princípio da Insignificância (crime de bagatela), em seu glossário jurídico: “Descrição do Verbete: o princípio da insignificância tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, ou seja, não considera o ato praticado como crime, por isso, sua aplicação resulta na absolvição do réu e não apenas na diminuição e substituição da pena ou não sua aplicação. Para ser utilizado, faz-se necessária a presença de certos requisitos, 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 (exemplo: o furto de algo de baixo valor). Sua aplicação decorre no sentido de que o direito penal não se deve ocupar de condutas que produzam resultado cujo desvalor – por importar em lesão significativa a bens jurídicos relevantes – não represente, por isso mesmo, prejuízo importante, seja ao titular do bem jurídico tutelado, seja à integridade da própria ordem social” Assim, no campo penal, o princípio da insignificância exige o cumprimento cumulativo dos seguintes parâmetros (STF, HC 84.412. DJ 19.11.2004, pág. 37): a) mínima ofensividade da conduta do agente; b) reduzido grau de ofensividade do comportamento; c)*

*nenhuma periculosidade social da ação e d) inexpressiva lesão ao bem jurídico tutelado pela norma. Na seara eleitoral, por sua vez, para a caracterização da insanabilidade, faz-se necessário que o agente tenha atuado com má-fé ou que o ato questionável tenha provocado lesão ao erário. Não destoando desse entendimento leciona a doutrina que: “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. Por isso, podem configurar improbidade administrativa ou mesmo delito criminal.” (Direito Eleitoral. José Jairo Gomes, 4ª ed. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2010, pág. 169). Observa-se que o traço distintivo de uma irregularidade sanável de outra dita insanável está, portanto, não apenas vinculada à questão da correção do ato, mas também na nota de má-fé por parte do agente. Sob esse ângulo, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de que: [...] a má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador” (REsp 909446/RN, DJe 22.04.2010) Acresce-se a esta fundamentação que com a promulgação da nova ordem jurídica de 1988 no que diz respeito à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo pela Câmara Municipal temos que os Tribunais de Contas não proferem julgamento das contas, mas apenas promovem um exame prévio, conforme art. 31, § 2º da Constituição da República de 1988. Nesses casos, compete ao parlamento a caracterização da irregularidade como insanável ou não, mantendo-se a última palavra com o Poder Judiciário. Feitas todas estas ponderações acerca do Princípio da Insignificância aplicado ao processo em análise, ao mérito temos que da análise da Prestação de Contas em tela, observa-se que o não atingimento ao percentual mínimo legal para o Ensino Fundamental (15%), deveu-se EM RAZÃO DO ÍNFIMO PERCENTUAL DE 0,07% A MENOR, UMA VEZ ATINGIDO O PERCENTUAL DE 14,93% de aplicação da receita bruta de impostos do exercício 2006, conforme se verifica da tabela constante no tópico “Relatório” deste documento. Disto, como o princípio da insignificância (ou razoabilidade) modela a discricionariedade concedida em favor dos agentes administrativos quando de sua utilização, analisando o assunto a partir deste dado – inaplicação de percentual ínfimo para o Ensino Fundamental, podemos concluir pela possibilidade de sua aplicação ao caso em comento, uma vez verificado que o prejuízo causado ao bem jurídico tutelado é mínimo, podendo a tipicidade da conduta ser afastada, sem a cominação de sanções, uma vez observada a boa-fé do agente público envolvido, aplicando a medida mais razoável e proporcional que o caso requer. A doutrina dos Tribunais de Contas, assim orienta,*

*conforme defesa promovida pelo Conselheiro MAURI TORRES, do TCE-MG : “No entanto, apesar da violação à norma constitucional, tendo em vista a irrelevância da diferença apurada — 0,06% — entendo concebível a aplicação do Princípio da Bagatela ou Insignificância, segundo o qual a análise da periculosidade de cada caso concreto irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta ilícita do agente e a necessidade de intervenção do poder do Estado. Assim, em virtude dos Princípios da Insignificância e da Razoabilidade, entendo que, sendo a aplicação apurada inferior minimamente ao percentual estabelecido constitucionalmente, não se vislumbrando lesão ou dano significativo aos bens jurídicos relevantes à sociedade, considero apenas que houve falha no procedimento, não sendo, por si só, fato ensejador de rejeição das contas. (TCE-MG - Conselheiro Mauri Torres – Segunda Câmara. Prestação de Contas Municipal n. 710.460. Relator: Cons. Sebastião Helvécio. Acórdão de: 16 fev. 2012. Observado em várias outras decisões proferidas pela Corte de Contas mineira em julgamentos de prestações de contas municipais, quando do não atendimento ao comando constitucional, tem-se aplicado o princípio da insignificância, dependendo do valor da diferença apurada, adotando aqueles julgadores a tese de que não se configura lesão ou dano significativo aos bens jurídicos relevantes para a sociedade, considerando ter havido apenas falha procedimental.*

Outrossim, o C. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, processo 8.283-0/2013, aplicara o princípio da insignificância cumulado ao da razoabilidade para aprovar as contas do presidente da Câmara Municipal de Curvelândia, que ultrapassara em décimos percentuais o limite constitucional:

*Reprovar as contas da Câmara Municipal de Curvelândia em razão desta pequena porcentagem, seria agir de forma desproporcional, pensamento este contrário à finalidade da Carta Maior, que tem como princípio a razoabilidade. Assim, apesar da manutenção da presente irregularidade, é necessária a aplicação do princípio da razoabilidade para abrandar a sua gravidade, uma vez que o valor de R\$ 558,90, que excedeu o limite legal, trata-se de valor irrisório, de modo que não prejudica a aprovação destas contas anuais.*

Ora Excelências, o dispositivo supostamente violado, teologicamente, visa prevenir o gasto exacerbado em contratações de funcionários desnecessários, que poderiam implicar, em não honradez com outros compromissos, o que não se apresenta no caso em apreço, inclusive podendo ser notado que no ano em análise (2013) existia apenas um funcionário que não era do quadro efetivo da câmara municipal, e a câmara manteve significativa quantia em caixa que não fora gasto, e será devolvido aos cofres do município.

Ademais, em consonância com o dispendido, é de se considerar que as câmaras municipais, sobretudo, dos municípios de menor porte, sofrem demasiadamente com a crise que afeta o Brasil, com a queda brusca da receita.

Destarte, por qualquer sorte, merece o ordenador de despesa ver julgada regulares as suas contas, ratificando o julgamento pretérito da primeira câmara.

No caso em tela, o limite imposto pelo § 1º, do artigo 29-A, da Carta Constitucional foi suplantado, como reconhecido pelo relator dos autos, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva em seu voto (fls. 78/89 ,Processo TC 2554/2014).

Segundo as razões recursais apresentadas pelo *Parquet de Contas*, tal descumprimento, exigiria a rejeição das contas do gestor, bem como a consequente aplicação de multa pecuniária, nos moldes do artigo 88, da Lei Complemente Estadual nº 621/2012. Da mesma forma entendeu a unidade técnica, conforme manifestação técnica 1455/2017 às fls. 47/53 dos autos.

Todavia, com todas as vênias e ciente de que não se trata de matéria pacífica<sup>2</sup>, não posso concordar com tal posicionamento, que, em suma, não admite que o julgador da Corte de Contas forme juízo quanto a extensão do dano causado pelo agente descumpridor do limite imposto pela norma constitucional ou legal.

---

<sup>2</sup> O STJ entende que o princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública (Súmula 599. Todavia no STF, há julgados admitindo a aplicação do princípio mesmo em outras hipóteses além do descaminho, como foi o caso do HC 107370, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 26/04/2011 e do HC 112388, Rel. p/ Acórdão Min. Cezar Peluso, julgado em 21/08/2012.

Ocorre que, a meu ver, cada caso concreto, deve ser tratado sob a égide do direito como um todo e não somente sob o comando de uma regra aplicada isoladamente.

Melhor explicando, tem-se que uma análise mais detalhada do sistema jurídico impõe a atenção a vários tipos de normas, que não decorrem pura, simples e exclusivamente da lei em sentido estrito, mas também de princípios que preenchem esse sistema, integrando-o e exercendo a sua função normativa, já reconhecida pela doutrina e jurisprudência pátria.

Vale dizer, os princípios também são normas e, por isso mesmo, devem ser aplicadas no caso concreto juntamente com as regras já estabelecidas em leis e outros diplomas normativos, moldando-as e lhes dando o devido suporte.

Essa breve consideração guarda a devida pertinência na medida em que, admitida a inegável necessidade de atenção e respeito à dinâmica jurídica de subsunção dos fatos às regras já previamente estabelecidas, cabe aos princípios gerais de direito, assim como aqueles outros que são inerentes a ramos específicos do direito – como o é o direito financeiro e o direito administrativo – elidir excessos e também pequenos deslizes, caracterizados pelo seu caráter irrisório e insignificante.

No presente caso, o gestor, muito embora tenha praticamente cumprido com a totalidade das normas constitucionais e legais que impõem limites a serem observados no exercício da gestão do dinheiro público junto à Câmara Municipal de Ibitirama, deixou de alcançar o limite constitucional previsto no inciso I, do artigo 29-A, da Carta Constitucional, que estabelece o limite máximo de gastos totais do Poder Legislativo em 7% sobre a receita líquida.

Como já dito anteriormente, os gastos excedentes ultrapassam o limite máximo fixado pela Carta Constitucional em 0,2412%, o que correspondeu, à época, ao valor nominal de R\$2.293,44. Rejeitar as contas por tal descumprimento tem como consequência a sanção pecuniária, bem como a sanção no âmbito político, **vez que pode gerar a inelegibilidade.**

Justificou o gestor que tal descumprimento está relacionado com a “inclusão, como despesas de pessoal, dos valores pagos a título de 1/3 de férias” que, em sua inteligência tem natureza indenizatória.

Ante a justificativa apresentada pelo gestor, ponderada com o fato de não haver reincidência por parte do gestor em tal descumprimento e com o formalismo moderado previsto no art. 52 da Lei Complementar 621/2012, o Relator entendeu que a irregularidade não se prestava a macular as contas do agente responsável.

Ora o julgamento promovido pela 1ª Câmara, ora recorrido, se amolda àqueles citados pelo gestor em sua defesa, bem como ao julgamento proferido nos autos do Processo TC 1937/2012, já arquivado por esta Corde de Contas, *in verbis*:

[...]

Das informações acima contidas, nota-se que foram pontualmente observados os limites legais e constitucionais, pela Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, na despesa efetivada com pessoal, com folha de pagamentos e gastos individual e total com os subsídios dos vereadores, restando ressalvado, no entanto, o gasto total do Poder Legislativo, conforme relatado no item 1 da ICC nº 191/2013, cujo limite foi ultrapassado em 0,0039%.

Essa situação enseja a leitura e aplicação do inciso I, do artigo 29-A, da Constituição Federal, que trata dos limites de despesa do Poder Legislativo Municipal, assim dizendo:

**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:**

**I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;**

[...]

No caso em tela, a porcentagem comprova a ultrapassagem do limite imposto pelo inciso I, do artigo 29-A, da Carta Constitucional, o que, via de regra, exigiria a rejeição das contas da gestora, bem como a consequente aplicação de multa pecuniária, nos moldes do artigo 88, da Lei Complemente Estadual nº 621/2012.

Ocorre que o caso concreto deve ser tratado sob a égide do direito como um todo e não somente sob o comando de uma regra aplicada isoladamente.

Melhor explicando, tem-se que uma análise mais detalhada do sistema jurídico impõe a atenção a vários tipos de normas, que não decorrem pura, simples e exclusivamente da lei em sentido estrito, mas também de princípios que preenchem esse sistema, integrando-o e exercendo a sua função normativa, já reconhecida pela doutrina e jurisprudência pátria.

Vale dizer, os princípios também são normas e, por isso mesmo, devem ser aplicadas no caso concreto juntamente com as regras já estabelecidas em leis e outros diplomas normativos, moldando-as e lhes dando o devido suporte.

Essa breve consideração guarda a devida pertinência na medida em que, admitida a inegável necessidade de atenção e respeito à dinâmica jurídica de subsunção dos fatos às regras já previamente estabelecidas, cabe aos princípios gerais de direito, assim como aqueles outros que são inerentes a ramos específicos do direito – como o é o direito financeiro e o direito administrativo – elidir excessos e também pequenos deslizes, caracterizados pelo seu caráter irrisório e insignificante.

No presente caso, a gestora, muito embora tenha praticamente cumprido com a totalidade das normas constitucionais e legais que impõem valores mínimos

e máximos de receita a serem observados no exercício da gestão do dinheiro público junto à Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, deixou de alcançar o limite constitucional previsto no inciso I, do artigo 29-A, da Carta Constitucional, que estabelece o limite máximo de gastos totais do Poder Legislativo em 7% sobre a receita líquida.

Como já dito anteriormente, os gastos excedentes ultrapassam o limite máximo fixado pela Carta Constitucional em 0,0039%, o que corresponde ao valor aproximado de R\$ 441,00. Indubitavelmente trata-se de um valor irrisório e insignificante frente a uma receita de R\$ 791.129,36 (setecentos e noventa e um mil cento e vinte nove reais e trinta e seis centavos), o que justifica a aplicação do princípio da proporcionalidade a fim de não se cometer injustiça, nem tampouco demonstrar uma incompatibilidade da força da reação deste Tribunal de Contas frente ao baixo grau de lesividade do comportamento censurado.

Sobre isso, segundo salienta a doutrina jurídica, “a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta”, e é justamente em virtude desse parâmetro de proporcionalidade que se torna forçoso o julgamento pela aprovação com ressalvas das contas apresentadas pela Sra. SILVIA REGINA BARRETO TAVARES, deixando-se de lado nas hipóteses de baixo grau de lesividade o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo gestor, como aqui ocorre.

Ademais, com o intuito de demonstrar que se trata de tema anteriormente abordado e estudado, observa-se que a aplicação do princípio da proporcionalidade autoriza a aplicação do princípio da insignificância no caso sub examine, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU. Vejamos:

Tomada de Contas Especial. Recursos federais transferidos pelo extinto Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente à Prefeitura Municipal de Parnaguá/PI. Rejeição de defesa processada em oportunidade anterior. Apresentação de novos elementos de defesa. Comprovação dos gastos mediante recibo. Prática prevista na norma reguladora (IN/STN nº 10/87, vigente à época). Aplicação de recursos no mercado financeiro. Valores revertidos em prol do convênio. Pouca materialidade da quantia passível de restituição ao erário. **Aplicação do princípio da insignificância e da economia processual. Regularidade, ressalvas e quitação ao responsável.** (Acórdão 36/2000 - Primeira Câmara; Grupo II - CLASSE II - 1ª Câmara; Processo 549.006/1993-1; Responsável: Onofre Antunes Mascarenhas (ex-Prefeito, CPF nº 008.723.003-82).).

Tomada de Contas Especial. Irregularidade na utilização de recursos repassados à Prefeitura de Imperatriz/MA. Citação. Revelia. Desvio de recursos. Irregularidade das contas. **Princípio da insignificância jurídica: de minimis non curat praetor.** Desnecessidade de envio ao Ministério Público por ser de pequeno valor o prejuízo causado. Condenação em débito. Fixação de prazo para recolhimento do valor reclamado. Autorização de cobrança executiva, caso haja necessidade. (Acórdão 396/1998 - Primeira Câmara; Grupo I - CLASSE II - 1ª Câmara; Interessado: Ministério do Bem-Estar Social (extinto). Responsáveis: Davi Alves Silva (ex-Prefeito), Lindalva Pinheiro de Melo (ex-Secretária de Trabalho e Desenvolvimento Comunitário), Antônio Martins dos Santos e Jessé Simão de Melo.).

No mesmo sentido já posicionou esta Corte de Contas através do **Processo TC 1315/2011** e do **Processo TC 2127/2012**.

Finalmente, voltando-se aos demais itens examinados pelo Relatório Técnico Contábil RTC 127/2013, pela Instrução Técnica Inicial ITI 382/2013, pela Defesa apresentada pelo responsável, pela Instrução Contábil Conclusiva ICC 191/2013 e pela Instrução Técnica Conclusiva ITC 5522/2013, verificou-se o atendimento aos limites legais e constitucionais quanto à despesa com pessoal, folha de pagamento, subsídios de vereadores.

### 3 – DECISÃO

Face ao exposto, em desacordo com a Área Técnica e com o Ministério Público de Contas, **VOTO** nos seguintes termos:

- 1) Pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas da senhora SILVIA REGINA BARRETO TAVARES - Presidente da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, no exercício de 2011, dando quitação plena à responsável.
- 2) Seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao atual responsável pela Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte no sentido de evitar esforços a fim de evitar gastos próximos ou acima dos limites constitucionais estabelecidos que se aplicam ao respectivo Município.

Após a confecção do acórdão deste julgamento, remetam-se os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012. Após certificado o trânsito em julgado administrativo, arquivem-se os autos, com fulcro no art. 207, III, da Resolução TC n° 261/2013.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-1937/2012, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dois de abril de dois mil e quatorze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges: **1. Julgar regulares com ressalvas a Prestação de Contas da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, referente ao exercício de 2011, sob a responsabilidade da Sra. Sílvia Regina Barreto Tavares, dando-lhe a devida quitação;**

**2. Determinar** ao atual gestor que evide esforços a fim de evitar gastos próximos ou acima dos limites constitucionais estabelecidos que se aplicam ao respectivo município;

**3. Arquivar** os presentes autos, após o trânsito em julgado.

Assim, é razoável os julgadores observem o princípio da proporcionalidade no julgamento da Contas, inclusive quando da observância dos limites impostos a esses gestores. Relembro as palavras do Ilustre Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun<sup>3</sup> sobre a aplicação de tais Princípios;

Segundo os mestres Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia<sup>4</sup>, as penalidades aplicadas sem seguro critério e devida apuração de proporcionalidade/razoabilidade, arriscam extrapolar a esfera meramente material do indivíduo e alcançar importantes valores protegidos pela Constituição Federal.

Há, também, enorme risco de penalizações com essas características extrapolarem para atingir outras relações profissionais do apenado, o que pode tolhê-lo no legítimo direito de exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão, que é a básica garantia individual expressamente assentada no inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal.

Nesse sentido, sentenciam os ilustres doutrinadores: “É dever do aplicador da sanção (Estado Juiz ou Estado Administração) verificar a natureza da conduta praticada e o seu grau de reprovabilidade à luz dos princípios que informam a atuação daqueles que se relacionam com a Administração Pública ou que manejam recursos públicos.”

<sup>3</sup> PARECER PRÉVIO TC-079/2014 – PLENÁRIO -Processo: 3624/2008 Data da sessão: 11/11/2014 Relator: RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN Natureza: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

<sup>4</sup> Artigo “A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador” publicado na Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico disponível em [www.direitodoestado.com.br/](http://www.direitodoestado.com.br/) Nº 28, novembro, dezembro, janeiro/2012. p. 7,9.

[...] pelas consequências e restrições impostas ao agente público, seja na seara política, seja na vida funcional ou mesmo na preservação de sua honra, tenho adotado como premissa de atuação judicante a cautela absoluta e como alicerce dos julgamentos a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na apreciação de pareceres prévios. E é justamente este conceito que destaco do art. 1º, § 1º da Lei Complementar 621/2012 (...).

(...) O Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas ressalta que “O sistema jurídico apresenta-se como uma rede hierarquizada e aberta não apenas de regras, mas, igualmente, de princípios jurídicos, sendo que o exame dos princípios ganha cada vez maior relevância para os que, no exercício das funções de controle, encontram neles a fonte finalística de compreensão do conjunto das normas.

O Tratado publicado pela ATRICON – Associação e Membros de Tribunais de Contas do Brasil e pelo Instituto Rui Barbosa define o Princípio da Proporcionalidade da seguinte forma:

“O princípio da proporcionalidade deve ao Direito Administrativo a sua primeira aparição na Ciência Jurídica. Ainda na primeira metade do século passado, os administrativistas perceberam que a defesa da boa ordem da coisa pública, em especial quando se tratasse do exercício do Poder de Polícia, exigia uma intervenção estatal reguladora que não desbordasse da lógica da proporcionalidade. Lembrando uma velha figura de retórica cunhada por Fritz Fleiner, dizia-se que a Administração Pública não poderia utilizar um canhão para abater um pequeno alvo. De lá para cá, o tema proporcionalidade sofre grande evolução, tendo a doutrina e a jurisprudência, ainda em tempos recentes, cunhado alguns parâmetros para que, no caso concreto, fosse possível avaliar a eventual desproporcionalidade de certos atos administrativos. Nesse sentido, de acordo com a melhor doutrina, há pelo menos três subprincípios de cuja confluência depende a aprovação no teste da proporcionalidade:

1. Subprincípio da Adequação entre Meios e Fins: Esta diretriz exige relação de pertinência entre os meios escolhidos e os fins colimados pela lei ou ato administrativo.
2. Subprincípio da Necessidade: Aqui o objetivo pode ser traduzido por uma sábia máxima popular: “dos males , o menor!”. O que esse subprincípio investiga não é tanto a necessidade dos fins, porém e sobretudo, a palpável inafastabilidade dos meios mobilizados pelo Poder Público. Quando há muitas alternativas, o Estado deve optar em favor daquela que afetar o menos possível os interesses e as liberdades em jogo.
3. Subprincípio da Proporcionalidade em Sentido Estrito: A cláusula da proporcionalidade stricto sensu decorre do reconhecimento de que os meios podem ser idôneos para atingir o fim, contudo, ainda assim, desproporcionais em relação ao custo-benefício.”

A exigência dos três exames fundamentais acima descritos revela o objetivo central do princípio da proporcionalidade: os meios devem ser adequados para atingir o fim.

Ademais, o debate sobre o que é proporcional não surge do pensamento contemporâneo, pelo contrário, nos leva à antiguidade. Segundo Aristóteles, “O que o justo O proporcional. E o injusto o que viola a proporção. Desse modo, um dos termos torna-se grande demais e o outro demasiado pequeno, como realmente acontece na prática porque o homem que age injustamente

tem excesso e o que injustamente tratado tem demasiado pouco do que bom.”2

Nos autos ora sob análise, a meu ver, o fim é a publicação de um Parecer resultante de um julgamento justo, equilibrado e impulsionado pela supremacia do interesse público. E o meio é a decisão aplicada em termos quantitativos (intensidade), qualitativos (qualidade) e probabilísticos (certeza).

Nesse sentido, as irregularidades encontradas servem de critério para que a intensidade da decisão tenha correspondência com o grau de reprovabilidade da conduta do Gestor e do potencial ofensivo das mesmas.

Neste sentido observa-se - na fundamentação do voto do Relator do Processo TC 2554/2014 que resultou no Acórdão TC 228/2016, ora recorrido - que este não se fundamentou apenas no baixo valor do descumprimento do dispositivo constitucional, antes tomou como base a existência de precedente desta Corte ( PP 84/2014- TC 6330/2010) e da Corte de Minas Gerais, bem como a não ocorrência de reincidência da conduta, ficando demonstrado a meu ver a mínima ofensividade da conduta do agente, posto que o valor do descumprimento é ínfimo e não contumaz o que também denota não haver periculosidade social da ação e reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Ainda com relação a aplicação do Princípio da insignificância, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem acolhido sua incidência na prestação de contas dos candidatos após as eleições, como se infere do julgamento do Agravo Regimental em Recurso em Mandato de Segurança nº 704 (Acórdão de 08/04/2010, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira).

Ainda a propósito o TSE possui precedentes que rejeitam a inelegibilidade em decorrência de singela desaprovação das contas derivada de não aplicação de limites mínimos em educação e saúde, como se comprova no precedente a seguir:

0000248-81.2016.6.26.0095  
RESPE - Recurso Especial Eleitoral nº 24881 - REGINÓPOLIS - SP  
Acórdão de 17/08/2017  
Relator(a) Min. Rosa Maria Weber Candiota Da Rosa  
Relator(a) designado(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho  
Publicação:  
DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 29/09/2017

Ementa:

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO ELEITO. INDEFERIMENTO PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. PEDIDO DE INTEGRAÇÃO DO VICE-PREFEITO NO PROCESSO, NA QUALIDADE DE ASSISTENTE SIMPLES. ADMISSIBILIDADE. CAUSA DE

INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G DO INCISO I DO ART. 1º DA LC 64/90. REJEIÇÃO DE CONTAS. INOBSERVÂNCIA. INVESTIMENTO MÍNIMO. EDUCAÇÃO. ART. 212 DA CF. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE. NÃO CARACTERIZAÇÃO NA ESPÉCIE. **NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE.** RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO PARA REFORMAR O ACÓRDÃO REGIONAL E DEFERIR O PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA DE CAROLINA ARAÚJO DE SOUSA VERÍSSIMO AO CARGO DE PREFEITO DO MUNICÍPIO DE REGINÓPOLIS/SP.(G.N.)

1. No processo de Registro de Candidatura, admite-se o ingresso do Vice-Prefeito na condição de assistente simples, considerada a unicidade da chapa e os reflexos advindos do eventual indeferimento do pedido de registro do candidato titular. Precedentes.

2. Hipótese em que a recorrente, no exercício de 2002, quando era Prefeita do Município de Reginópolis/SP, aplicou, no setor primário da educação, percentual superior ao mínimo previsto no art. 212 da CF, respaldada, sobretudo, no entendimento absolutamente razoável - então firmado por órgãos técnicos tanto do Tribunal de Contas quanto da Câmara Municipal - de que as despesas com transporte escolar e tratamento dentário dos alunos da rede pública de ensino guardam, em sentido lato, pertinência com os investimentos em educação.

3. **Necessidade de observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois o fato de o Tribunal de Contas ter posteriormente glosado parte dessa aplicação - nos referidos subsetores de transporte e assistência dentária -, fazendo com que o percentual ficasse apenas 0,58% abaixo do mínimo exigido, não possui o condão de ensejar a restrição ao jus honorum da candidata eleita, dada a peculiaridade do caso concreto, apta a descaracterizar a prática de ato doloso de improbidade que configura a causa de inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90.** [g.n.]

4. Pedido de assistência formulado por JOÃO PAULO ARAÚJO DE SOUSA VERÍSSIMO deferido e Recurso Especial interposto por CAROLINA ARAÚJO DE SOUSA VERÍSSIMO provido, a fim de que seja reformado o acórdão regional e deferido o pedido de registro de sua candidatura ao cargo de Prefeito do Município de Reginópolis/SP.

#### **Decisão:**

Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido de ingresso do vice-prefeito João Paulo Araújo de Sousa Veríssimo na condição de assistente simples da recorrente e, por maioria, deu provimento ao recurso especial eleitoral, reformando o acórdão regional que indeferiu o registro de candidatura de Carolina Araújo de Sousa Veríssimo ao cargo de Prefeito do Município de Reginópolis/SP, nos termos do voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que redigirá o acórdão. Vencidos a Ministra Rosa Weber (Relatora) e os Ministros Herman Benjamin e Luiz Fux. Votaram com o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho os Ministros Admar Gonzaga, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Gilmar Mendes (Presidente). Falaram: pela recorrente, Carolina Araújo de Sousa Veríssimo, a Dra. Gabriela Rollemberg, pelos recorridos Coligação Unidos por Reginópolis e Cássio Martins Ferro, o Dr. Rooswelt dos Santos e pelo Ministério Público Eleitoral o Dr. Nicolao Dino. Composição: Ministros Gilmar Mendes (Presidente), Luiz Fux, Rosa Weber, Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Da mesma forma o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina tem sido pela possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade ao julgamento das contas, conforme Enunciado.

**Enunciado n. 30**

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são, em regra, aplicáveis ao julgamento das prestações de contas.

Assim, entendo que o julgamento proferido pela 1ª Câmara acerca de tal item, não deve ser reformado, como requer o Ministério Público de Contas, antes, em respeito aos princípios empregados naquele julgamento, deve-se mantê-lo.

**NÃO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DESTA CORTE DE CONTAS E CANCELAMENTO DE DÍVIDA FLUTUANTE SEM APRESENTAR JUSTIFICATIVAS**

Nos autos do processo TC 2554/2014, a área técnica indicou o não cumprimento de notificação, levada à ciência do Sr. José Tavares de Moura em agosto de 2013, para que providenciasse o retorno ao Balanço Patrimonial dos valores relativos a Pensão Alimentícia, outros depósitos débitos como INSS e o IDASI. .

Ao apreciar o item o Relator, afastou a irregularidade considerando o que segue:

“a determinação em questão foi expedida em junho de 2013 no Processo TC nº 1899/2011, [...], tendo sido o gestor citado sobre as irregularidades, em análise, em maio de 2015 (fls. 40), e apresentando sua defesa em junho de 2015, **o que impossibilita a reinserção das referidas contas e valores no Balanço Patrimonial de 2014, pois as contas do referido exercício já estavam em tramitação neste Tribunal.**

Em sendo assim, entendo que não restou configurada a reincidência no descumprimento de determinação expedida por Este Egrégio Tribunal de Contas, nem prevalece a irregularidade objeto da citação [...], pois se verifica justificado o cancelamento efetuado nas referidas contas, conforme antes indicado.

Assim, não prevalecendo a irregularidade objeto de citação do gestor, nem configurada a reincidência no descumprimento de determinação deste Egrégio Tribunal de Contas, não cabe, via de consequência, o apenamento do gestor com base no art. 389, inciso VII, da Resolução TC nº 261/2013 [...]

Este posicionamento foi encampado por pela 1ª Câmara deste TCEES, conforme demonstra o conteúdo do Acórdão TC-228/2016.

Inconformado com a decisão o Ministério Público Especial de Contas apresentou suas razões recursais a seguir reproduzidas:

Outrossim, o Conselheiro-Relator esboçou, em relação ao item n. II.II da ICC 109/2015, com vistas a afastar esta irregularidade, que o Regimento dessa Corte de Contas, em seu art. 389, inciso VII, estabelece a aplicação de multa ao gestor por reincidência no descumprimento de determinação emanada desse Tribunal, porém isso não constou da citação do agente responsável.

Contudo apesar da impossibilidade de configurar a reincidência do gestor, a irregularidade quanto ao cancelamento da dívida continuaram sem justificativa, o que por si só já torna irregular a prestação de contas.

O próprio gestor em sua defesa (fls. 44/50) alega que retornará ao balanço patrimonial as dívidas flutuantes referentes às pensões alimentícias (R\$ 1.297,56) e de outros Depósitos (R\$ 1.219,85), *in verbis* [...]

[...]

Consta da Lei 4.320/64, em seu artigo 92, que a dívida flutuante compreende: restos a pagar, excluídos os serviços da dívida, os depósitos e os débitos de tesouraria.

Ensina Émerson César da Silva Gomes que:

Assim, com o advento da LRF, melhor dizer que a dívida flutuante é aquela classificada no passivo financeiro (art. 105, § 3º, da Lei 4.320/1964), ou seja, é aquela cujo pagamento independe de autorização orçamentária.

A dívida flutuante pode ter origem na execução da despesa orçamentária (restos a pagar e serviço da dívida a pagar) ou extraorçamentariamente (depósitos, débitos de tesouraria, etc) – (MOTA, 2003)

Tais registros de dívidas não podem simplesmente ser cancelados, pois desvirtuam o nível de endividamento do órgão. Esse tribunal tem reiteradamente reputado irregular cancelamento de restos a pagar sem justificativa. *Mutatis mutandi*, deve fazer o mesmo no que concerne ao cancelamento de contas depósitos, eis que também fazem parte do computo da dívida flutuante.

Requer então o Ministério Público de Contas a irregularidade do item e que seja considerado grave.

O responsável pelas contas apresentou a seguinte argumentação antagônica ao recurso:

## **2. Quanto ao Cancelamento da Dívida Flutuante.**

Neste aspecto, diferentemente do que quis fazer crer o Ministério Público de Contas, não houve descumprimento de decisão deste E. Tribunal de Contas quanto ao cancelamento da dívida fluante, sendo que eventual equívoco já o fora corrigido na forma da justificação.

Vale ressaltar, que a citação quanto a eventuais equívocos na forma de contabilizar fora feita em 2015, logo, após a apresentação das contas em apreço, que se dera em 2013.

Logo, não há irregularidade neste aspecto.

Por meio da Manifestação Técnica 01455/2017 (fls. 66/67) a Área Técnica assim se posicionou:

Contrariando as normas contábeis vigentes à época (Princípio da Prudência), o município efetuou o cancelamento de saldos registrados no demonstrativo da dívida fluante, referentes às contas de pensão alimentícia e outros depósitos.

Importante ressaltar que tais valores representam obrigação líquida e certa do município, podendo ser baixados pelo pagamento. Não podem simplesmente desaparecer pelo cancelamento sem motivação, sob o risco de desvirtuar o nível de endividamento do órgão.

Assim, por determinação deste Tribunal, tais valores deveriam retornar ao Balanço Patrimonial, o que não foi providenciado em exercícios subsequentes.

Desta forma, opinamos pelo provimento do recurso.

Pois bem. Está superada a questão da não configuração da reincidência. Quanto ausência de justificativa para os cancelamentos passo ao exame.

Constata-se que o gestor foi citado para justificar tanto o não cumprimento da determinação quanto o cancelamento de dívidas em 2013, conforme trecho extraído do RTC, a seguir reproduzido:

Aliado à ausência de cumprimento ou justificativa para a não realização disposta no parágrafo anterior, há um cancelamento de R\$ 9.054,40 referente a Outras Obrigações de Exercícios Anteriores. [...] realizadas no exercício de 2013, sob argumento de ajuste contábil, mas que não é apresentado Nota Explicativa ou argumentos para sua efetivação.

Assim, merece o chamamento aos autos do responsável para que apresente razões de justificativa e argumentos de defesa para a questão posta.

Não se pode desconsiderar que, ao responder à citação o responsável justifica, ainda que de forma frágil, a não reinserção das dívidas objeto da notificação advinda do Processo TC 1899/2011. Também devo dizer que o cancelamento dos passivos, objeto de notificação no Processo TC 1899/2011, ocorreu em 2011, não sendo possível, portanto, imputá-los ao gestor da Câmara no exercício de 2013.

Todavia, quanto ao cancelamento no montante de R\$ 9.054,40, ocorrido em 2013, restou sem justificativa. Assim entendo porque em suas justificativas nos autos do Processo TC 2545/2014 (fls. 49), o gestor apenas informou que “*quanto as demais dívidas flutuantes avistadas e excluídas, reitera-se que serão reinsertas sobre tal denominação [...]*”, sem identificar a que se referiam ou enviar documento evidenciando a reinserção.

Ademais, ao ser chamado para contrarrazões nos presentes autos (TC 6179/2016, fls. 34), o gestor não trouxe qualquer informação nova sobre tais valores. Assim, entendo assistir razão ao Ministério Público de Contas e à área Técnica, quanto a ausência de justificativa para tais cancelamentos, ocorridos em 2013.

Contudo, há que se mensurar a interferência de tais valores na formação de opinião, com base nos demonstrativos encaminhados, sobre a atuação da Gestão da Câmara Municipal de Ibitirama, ou seja, a materialidade da mesma.

O Manual de Auditoria Financeira do TCU<sup>[1]</sup> assim define materialidade:

A materialidade é definida como a maior distorção, dentro de uma pulação, que o auditor está disposto a aceitar (distorção tolerável), levando em conta as necessidades de informação dos usuários previstos. Representa, pois, a magnitude (ou o tamanho) de uma distorção, incluindo omissão, de um item (informação) em uma demonstração financeira que e à luz das circunstâncias, individualmente ou de maneira agregada, pode influenciar as decisões econômicas dos usuários das informações (GAO, 2008)

Neste sentido, verifico que o valor baixado no exercício, é pouco representativo se considerarmos o Passivo Total do Órgão que, em 2013, totalizava R\$ 223.993,85.

Ademais, as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) definem erro como “*omissões e incorreções decorrentes da falta de uso, ou uso incorreto, de informação confiável. Tais erros incluem os efeitos de erros matemáticos, erros na*

---

<sup>[1]</sup>Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Financeira. 2015.** Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-financeira.htm>>

*aplicação de políticas contábeis, descuidos ou interpretações incorretas de fatos e fraudes.” (NBC TG 23 (R1)<sup>5</sup>, item 5).*

E, segundo as mesmas Normas Brasileiras de Contabilidade, estes erros devem ser retificados, **porém, nem sempre é possível a correção no exercício corrente** pois, por vezes, *não são descobertos até um período subsequente, e esses erros de períodos anteriores devem ser corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações contábeis desse período subsequente (NBC TG 23 (R1, item 41)<sup>6</sup>.*

Vejo que, no presente caso, não era possível a correção do erro no exercício em que este se processou (2013) – vez que o mesmo foi identificado após o encerramento do exercício financeiro, pela análise técnica desta Corte de Contas. Assim, entendo que o recurso deve ser parcialmente provido em relação a este item, considerando que tal erro não é capaz de macular as contas do gestor no exercício, cabendo determinação ao gestor, como já consta do Acórdão recorrido.

Diante de todo o exposto, divergindo parcialmente, da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Decisão que submeto à sua consideração.

## SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

### 1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas no voto do relator, em:

#### 1.1. Conhecer do presente recurso;

---

<sup>5</sup> NBC TG 23 (R1) – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro

<sup>6</sup> Idem Nota 2.

**1.2.** No mérito, dar Provimento Parcial a fim de manter a irregularidade relativa ao **Cancelamento De Dívida Flutuante Sem Apresentar Justificativas**, sem macular as contas;

**1.3. Manter** incólume o Acórdão 228/2016 – 1ª Câmara.

**1.4.** Dar ciência ao recorrente.

**1.5. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

**2.** Por maioria, parcialmente vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que acompanhou a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas pelo provimento.

**3.** Data da Sessão: 27/03/2018 - 8ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

**4.2.** Conselheiros substitutos: João Luiz Cotta Lovatti (em substituição) e Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

**Em substituição**

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

**Em substituição**

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas**

**Lido na sessão do dia: 29/05/2018**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Secretária-adjunta das sessões**