



**PROCESSO:** N° 862552/11 (apensado ao Proc. Administrativo n° 709.333/2005)  
**ENTIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BANDEIRA  
**RECORRENTE:** PEDRO CARLOS SANTOS  
**NATUREZA:** PEDIDO DE REEXAME  
**PERÍODO:** 2005

Tratam os autos de Pedido de Reexame (fls. 01/09) interposto pelo Sr. Pedro Carlos Santos, Prefeito Municipal de Bandeira no exercício de 2005, objetivando reformar o Parecer Prévio que votou pela rejeição de suas contas anuais, conforme Acórdão proferido no Processo Administrativo n° 709.333, fls. 127/134.

Às fls. 10 e 11, os autos foram, respectivamente, apensados ao processo n° 709.333, em cumprimento ao disposto no art. 327, do Regimento Interno deste Tribunal e distribuídos à relatoria do Exmo. Sr. Auditor Gilberto Diniz.

Em fl. 14, o Exmo. Sr. Relator ressaltou a existência de falha na instrução processual pelo não cumprimento do *caput* do art. 164<sup>1</sup>, do RITC/MG, que exige a regular constituição de procuradores para atuarem em nome das partes nos processos em trâmite nesta Casa. Ato contínuo, determinou a intimação do responsável e seus procuradores para a juntada aos autos do instrumento de mandato conferindo poderes aos representantes para a prática feitos no presente processo. Fixou-se o prazo de 15 (quinze) dias, em conformidade com o §1º, do art. 164, do RITC/MG, estabelecendo que, carreado aos autos o documento faltante, fosse o processo encaminhado a este Órgão Técnico para exame.

---

<sup>1</sup> “Art. 164. As partes podem praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído. § 1º Constatado vício na representação da parte, será fixado prazo de 15 (quinze) dias, para que o responsável ou interessado promova a regularização, sob pena de serem desconsiderados os atos praticados pelo procurador. § 2º A atuação de procurador no processo somente se dará com a juntada do instrumento de mandato, pressuposto essencial para sua atuação nos termos dos poderes a ele conferidos (...)”.



Em seguida, o Exmo. Sr. Relator determinou a posterior remessa ao Ministério Público de Contas, para manifestação, nos termos do parágrafo único do art. 331 regimental.

Instrumento de mandato juntado em fls. 16/17, em cumprimento à determinação de fl.14.

Recebidos os autos por esta 6ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal, passa-se à análise das razões recursais.

## **I - DO PEDIDO DE MODIFICAÇÃO DO PARECER PRÉVIO EM SEDE DE REEXAME**

Conforme acórdão de fl. 134 – Processo nº 709.333, a Segunda Câmara desta Corte de Contas decidiu pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas com fulcro no art. 45, III, da Lei Complementar nº 102/08, tendo em vista a inobservância do percentual determinado para aplicação em saúde pública previsto no art. 77, III, do ADCT, com redação dada pelo art. 7º, da EC 29/2000, que configura falta grave de responsabilidade do gestor.

No âmbito do presente pedido de reexame, fls. 1/9, a parte irredida requer a modificação do referido acórdão, proferido no bojo do processo n. 709.333, para que as contas referentes ao exercício de 2005 sejam aprovadas com ressalvas, nos termos do art. 45, II, da Lei Orgânica deste Tribunal. Para tanto, argumenta que o gestor agiu com boa-fé, que o percentual em desconformidade é mínimo, que não houve dano ao erário e que deve ser aplicado o princípio da razoabilidade ao presente caso.

Pois bem. Passa-se à apreciação.



**Análise:**

O art. 77, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CR/88, incluído pela EC nº 29/2000, prevê a aplicação mínima de 15% (quinze por cento) em Ações e Serviços Públicos de Saúde, do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º, no caso dos Municípios e Distrito Federal<sup>2</sup>. Na análise da prestação das contas municipais referente ao exercício de 2005, o percentual aplicado pelo gestor foi de 13,62%.

Saúde é direito fundamental. Relacionado expressamente no art. 6º, da Constituição de 1988, o direito à saúde ocupa espaço, juntamente com a educação, entre as primeiras garantias sociais relacionadas no Capítulo II, da Carta Magna. Nas palavras de Paulo Bonavides, “a observância, a prática e a defesa dos direitos sociais, a sua inviolável contextura formal, premissa indeclinável de uma construção material sólida desses direitos, formam hoje o pressuposto mais importante com que fazer eficaz a dignidade da pessoa humana nos quadros de uma organização democrática da Sociedade e do Poder”<sup>3</sup>.

Ainda segundo os ensinamentos do mestre cearense, deixar de concretizar os direitos sociais insculpidos pela constituição significa obstar a busca por uma “sociedade livre, justa e solidária”, contemplada no art. 3º, da Carta de 1988.

O objeto da presente análise circunda, assim, matéria diretamente afeta ao princípio da dignidade humana, urgindo interpretar o direito à saúde de modo reconhecidamente não limitativo, sob pena de impor uma dimensão restritiva contrária aos

---

<sup>2</sup> Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (...) III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Malheiros, 22ª ed., p. 657.



maiores desígnios garantidores de elementos essenciais para um mínimo existencial de todo e qualquer ser humano<sup>4</sup>.

Em síntese, direitos sociais devem ser concretizados. Obviamente, para torná-los efetivos, o Estado deve disponibilizar recursos materiais e formular critérios de intervenção para trazer à realidade social a letra prevista no texto magno. Nas palavras de Bonavides, “quanto mais desfalcada de bens ou mais débil a ordem econômica de um país constitucional, mais vulnerável e frágil nele a proteção efetiva dos sobreditos direitos”<sup>5</sup>.

Nesses termos, o entendimento da parte recorrente de que o percentual descumprido foi “mínimo” (“pouco mais de 1%” – autos, fl. 06) acarretaria em limitação indevida de direito fundamental. Sabe-se que o percentual previsto pelo art. 77, III, do ADCT, constitui exigência elementar imposta ao Poder Público Municipal para conferir um piso de efetividade a direito social garantido no art. 6º, também da Constituição.

Sendo assim, qualquer descumprimento ao repasse elementar previsto pelo citado dispositivo não poderá ser alvo de condescendência por esta Corte, sob pena de se relativizar o cumprimento de valores mínimos a serem destinados à saúde pública. A atividade administrativa, na esfera pública, condiciona-se ao exercício fiel dos mandamentos normativos. Na clássica lição de Ruy Cirne Lima, “administrar é a atividade do que não é senhor absoluto”<sup>6</sup>.

Nas palavras do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello,

---

<sup>4</sup> “Demais, uma linha de eticidade vincula os direitos sociais ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, o qual lhes serve de regra hermenêutica. Urge, por conseguinte, interpretar tais direitos de um modo que se lhes reconheça o mesmo quadro de proteção e garantia aberto pelo constituinte em favor do conteúdo material do §4º, do art. 60, ao qual eles pertencem pela universalidade mesma da expressão direitos e garantias individuais” BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Malheiros, 22ª ed., p. 658.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Malheiros, 22ª ed., p. 657.

<sup>6</sup> LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p.21



(...) a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o do corpo social – que tem de agir, fazendo-o na conformidade da *intentio legis*. Portanto, exerce “função”, instituto – como visto – que se traduz na ideia de indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de terceiro. É situação oposta à da autonomia da vontade (...)<sup>7</sup>.

Conhecida também é a lição do citado doutrinador, que assevera:

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover os interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade com os meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições<sup>8</sup>.

Não pode o gestor, portanto, tratar com descuido ou flexibilizar imposição constitucional essencial à efetividade do direito fundamental à saúde. Há que se ater, pelo menos, ao piso previsto constitucionalmente e ir além, como recomendação, pois as demandas sociais são ilimitadas, especialmente neste país.

Direitos fundamentais, portanto, não podem ser relativizados da forma como pretende o recorrente e nem sua concretização ser tratada com insignificância. Dessarzoada, portanto, seria a aplicação do princípio da razoabilidade para flexibilizar o cumprimento do piso criado pela EC nº 29/2000.

Há que se considerar, ainda, que a única jurisprudência transcrita pela parte recorrente em fl. 08, além de tratar de matéria diversa, não abrangida pela hermenêutica constitucional afeta aos direitos fundamentais, como é a saúde, decidiu pela aplicação de uma diferença de 0,03% a maior do teto previsto no art. 29-A, I, do texto constitucional, para os gastos com o Poder Legislativo. Matéria, portanto, que nada se assemelha com o descumprimento do percentual atribuído a despesas com direitos sociais como a saúde pública.

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 21ª Ed., 2006, p. 95.

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 21ª Ed., 2006, p. 102.



Também não há que se perquirir, nesta seara, elementos de boa ou de má-fé na conduta do gestor, como requer o autor da peça recursal em análise, pois a emissão de Parecer Prévio pela aprovação ou rejeição das contas, nos termos do art. 45, da Lei Complementar nº 102/2008, independe da aferição deste tipo de elemento subjetivo.

Por fim, a parte pugna pela provação das contas com ressalvas, incitando que sua rejeição apenas seria possível em hipóteses de dano ao erário.

Este Órgão Técnico, ao contrário do que postula a parte recorrente, segue o entendimento esboçado no v. acórdão de fls. 127/134, que conclui pela rejeição das contas conforme art. 45, III, da LC 102/2008. Admite-se, porém, que a leitura do inciso II, do art. 45, remete à ocorrência de irregularidade acompanhada da inexistência de dano ao erário. Irregularidade essa de natureza formal. O inciso III, do mesmo dispositivo, por sua vez, incita a existência de ato em desconformidade com normas constitucionais ou legais. Ofensas tais que prescindem da existência de lesão aos cofres públicos para resultarem na rejeição das contas. Sendo assim, o cotejo do inciso II com o III não parece esvaziar esse último ao ponto de restringi-lo, pois, se esse fosse o caso, o condicionamento da existência de dano ao erário deveria vir expressa em sua redação, o que não ocorreu.

Segue a transcrição da norma em análise:

Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.



Ademais, *in casu*, a irregularidade constatada ensejou violação do cumprimento de norma garantidora da efetividade de um direito fundamental. Não há ofensa de maior cunho material do que a violação ao patamar mínimo de uma conquista de segunda geração como é a saúde, restando impossível seu enquadramento no inciso II, do art. 45, já que tal inciso se refere a “falta de natureza formal”.

Num outro ponto de vista interpretativo, poder-se-ia, inclusive, considerar o termo “erário”, previsto pelo referido art. 45, de forma ampla, ao ponto de tratá-lo como sinônimo de “interesse público”.

Nesse caminho, a lesão ao erário não estaria restrita apenas a uma malversação de dinheiro público, mas sim, a qualquer tipo de ofensa ao patrimônio da coletividade estabelecido normativamente, o que abarcaria um sistema de saúde pública digno, por exemplo, nos patamares previstos pelo art. 77, III, do ADCT. Partindo desse viés, seria possível concluir que o descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde estaria sim lesando o erário, desde que entendida a expressão para além de seus aspectos fazendários, de mera administração de recursos<sup>9</sup>.

Descumprir o mandamento do art. 77, III, do ADCT lesaria o erário, pois valores pré-definidos de aplicação em saúde foram utilizados de forma diversa daquela prevista constitucionalmente. A proteção ao interesse público, aqui representado pelo direito ao serviço público de saúde, é capaz de embasar tais vias interpretativas, fazendo este Órgão Técnico discordar da pretensão do recorrente para modificar o dispositivo do acórdão de fls. 127/134.

---

<sup>9</sup> Nesse ponto, busca-se arrimo nas lições de Carlos Maximiliano, que aduz: “É antes de crer que o legislador haja querido exprimir o conseqüente e adequado à espécie do que o evidentemente injusto, descabido, inaplicável, sem efeito. Portanto, dentro da letra expressa, procure-se a interpretação que conduza a melhor conseqüência para a coletividade” (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Carlos Maximiliano, Edição Revista Forense, 1998, pág. 166).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios*  
*6ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*



## II – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, após análise pormenorizada das razões apresentadas pelo recorrente, entende este Órgão Técnico que a decisão pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais do Sr. Pedro Carlos Santos, prefeito de Bandeira no exercício de 2005, deve ser mantida na íntegra.

À consideração superior,

6ª CFM, 12 de janeiro de 2012.

Henrique Lima Quites  
Técnico do Tribunal de Contas  
TC- 2980-4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
*Diretoria de Controle Externo dos Municípios*  
*6ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal*



**PROCESSO:** N° 862552/11 (apensado ao Proc. Administrativo n° 709.333/2005)  
**ENTIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BANDEIRA  
**RECORRENTE:** PEDRO CARLOS SANTOS  
**NATUREZA:** PEDIDO DE REEXAME  
**PERÍODO:** 2005

Ao Douto Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, conforme despacho de fl. 14.

TC, aos 12/01/2012.

Isabella Brito Porto

Coordenadora – 6ª CFM – TC: 2689-9