



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Processo n. 886.546
Natureza: Pedido de Reexame
Órgão: Prefeitura Municipal de Ipiacu
Exercício: 2004
Signatário: Urbino Capanema Júnior
Ref. aos autos: 698.246 – Prestação de Contas Municipal
Procuradores: Amanda Mattos Carvalho Almeida – OAB/MG n. 127.391

I – Relatório

Versam os presentes autos sobre Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Urbino Capanema Júnior, ex-Prefeito do Município de Ipiacu, contra a decisão proferida em 11/12/2012 pela Primeira Câmara desta Corte de Contas (Ementa de fl. 71 a 76 dos autos de n. 698.246), que determinou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas daquele Município, relativas ao exercício de 2004, tendo em vista que o Município aplicou nas Ações e Serviços Públicos de Saúde o percentual de 11,15% da receita base de cálculo, apurado em inspeção, o que representou uma aplicação a menor de 3,85% da exigida, descumprindo o disposto no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição da República – CR/1988.

De acordo com a análise técnica inicial do Processo n. 698.246 (fl. 28), com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela Administração do Município foi aplicado o percentual de 13,89% nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, tendo sido informado que em inspeção realizada no Município, cujo relatório integra o processo de Inspeção Ordinária n. 707.335, convertido no Processo Administrativo n. 725.415, foi apurada a aplicação de recursos em Saúde no percentual de 11,15% da receita base de cálculo, em desacordo com o citado dispositivo constitucional.

Registre-se que embora o então Prefeito tenha sido citado nos autos de n. 698.246 (fl. 44, 45 e 51) para apresentar alegações relativas ao percentual de aplicação de recursos em Saúde apurado no referido processo de inspeção, conforme certidão anexada nos autos ora recorridos (fl. 53) ele não se manifestou.

Inconformado com a referida decisão o Recorrente, por meio de sua Procuradora, Sra. Amanda Mattos Carvalho Almeida, OAB/MG n. 127.391 (temos de fl. 47 do Processo n. 698.246 e 22 destes autos), interpôs o presente recurso, fl. 01 a 21, que foi admitido pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Relator, o qual encaminhou os autos a esta Coordenadoria para análise, nos termos do despacho de 16/04/2013, fl. 27.

É o relato.

II – Dos argumentos do Recorrente

Após discorrer sobre a tramitação do Processo n. 698.246 a Procuradora do Recorrente alegou, fl. 01 e 02, que “... *as falhas apontadas não resultaram de má-fé e não permitem concluir por dano ao erário, motivo pelo qual deve exarado parecer prévio opinando pela aprovação das contas com ressalvas*”.

Nas manifestações efetuadas a Procuradora argumentou, de forma específica, no seguinte sentido:

II.1 – Da manifesta Prescrição Intercorrente

Segundo a Procuradora, diferentemente do que fez constar no Acórdão exarado pela rejeição das contas era imprescindível acatar a preliminar de prescrição arguida pelo Ministério Público de Contas, conforme transcrição por ela realizada, fl. 03 e 04.

Alegou, fl. 05, que a análise empreendida no Acórdão quanto aos efeitos do julgamento da ADO 261-9/SC de modo algum impede o reconhecimento da prescrição no âmbito dos processos em trâmite nesta Casa, haja vista que naquela decisão se rejeitou apenas a possibilidade da norma prescrever, de plano, a dispensa de emissão do parecer pela Corte de Contas, o que de fato esvaziaria em muito a competência dos Tribunais de Contas.

Afirmou que a matéria jurídica tratada naqueles autos muito diverge da discussão quanto à possibilidade do Tribunal deixar de exercer tal função constitucional em prazo minimamente hábil, que permita ao mesmo tempo o respeito à segurança jurídica e ao devido processo legal, a qual ressaltou que considerando as alterações empreendidas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, por meio da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, nela foi admitido expressamente o reconhecimento da prescrição e estabelecido como marco temporal o prazo de cinco anos, conforme dispõe o art. 110-E da referida lei.

. De acordo com a Representante a consolidação de tal entendimento na Lei Orgânica nada mais fez que acolher as diversas consultas, pareceres ministeriais e acórdãos da Corte neste exato sentido, tendo sido transcritas decisões exaradas pelos membros desta Casa nos processos autuados como Convênio n. 386.115 (Relator Auditor Edson Arger – Sessão da Primeira Câmara de 27/09/2011), fl. 06, e de Denúncia n. 701.060 (Relator Conselheiro Cláudio Terrão – Sessão da Primeira Câmara de 29/11/2011), fl. 07 e 08.

A Procuradora alegou, fl. 08 e 09, que conforme se observa a tese sustentada nos casos acima expostos é de que não apenas a paralisação em um único setor motiva a declaração da prescrição da pretensão punitiva, mas, da mesma forma, a própria inércia desta Corte em julgar os feitos que se encontrem distribuídos há mais de 5 (cinco) anos enseja a prescrição da pretensão punitiva.

Para confirmar seus argumentos a Procuradora transcreveu, fl. 09 a 12, decisão deste Tribunal que trata da aplicação do instituto da prescrição em processos de prestação de contas municipais, qual seja o de n. 659.206, Sessão de 29/11/2011, de relatoria do Auditor Edson Arger, no qual foi realizada referência a decisões desta natureza exaradas nos processos de n. 12.166 - Prestação de Contas Municipal da Câmara Municipal de Morro das Garças de 1994, e de n. 660.431 - Prestação de Contas Municipal da Fundação Casa de Cultura de Caeté de 2001.

Ressaltou, fl. 12, que no caso dos presentes autos é notória a ocorrência da prescrição, haja vista que desde a distribuição, ainda no ano de 2005, já se passaram mais de oito anos, período excessivamente longo, muito superior inclusive ao exigível para o reconhecimento da prescrição, cujo decurso é de cinco anos.

Argumentou, fl. 13, que não se pode falar em dano ao erário, porquanto, a rejeição das contas se baseou exclusivamente no fundamento da ausência de aplicação do percentual mínimo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que, de acordo com ela, notadamente não se refuta.

Por fim, argumentou no sentido de que considerando que da distribuição do presente feito até o julgamento de mérito transcorreram mais de cinco anos, além da ausência de dano ao erário, é de se reconhecer a prescrição da pretensão punitiva, com base no art. 110-E da Lei Orgânica deste Tribunal, com a determinação para o provimento do recurso para reconhecer a extinção do processo com resolução do mérito, nos termos do

inciso IV do art. 269 do Código de Processo Civil, aplicável supletivamente ao caso por força do art. 379 do Regimento Interno desta Casa.

II.2 – Da aplicação de recursos em Saúde – Observância ao princípio da Proporcionalidade

De acordo com a Procuradora do Recorrente, fl. 13, em que pese o suposto não atingimento pelo Município de Ipiacu do índice constitucional de 15% nas Ações e Serviços de Saúde, “... *não é despiciendo lembrar que neste caso o exercício financeiro compreendeu o ano de 2004, data final aprazada pelo art. 77 do ADCT. Mais ainda: a verificação do atingimento deste índice foi bruscamente comprometida em virtude de reanálise da unidade técnica, que deduziu severamente despesas de fato gastas com a saúde*”.

Asseverou, fl. 13 e 14, que não se pode desconsiderar que no ano de 2004 os municípios ainda estavam se adaptando às novas exigências constitucionais, sendo patente a dificuldade dos próprios departamentos municipais para efetuar o adimplemento dos inúmeros compromissos assumidos pela Administração e até mesmo de realizar o cotejo do que seriam gastos passíveis como despesas exclusivamente afetas a saúde.

Afirmou que no caso dos autos ora recorridos foi efetivamente planejado o atingimento da meta constitucional, tendo em vista que as despesas globais empenhadas em 2004 atingiram o percentual atingido, tendo sido ressaltado que corrobora tal afirmação o atingimento de tal índice constitucional ainda em 2003, cujo percentual foi de 18,69% (Processo n. 698.246, com aprovação das constas sem ressalvas), o que apenas demonstra a eficiência e probidade do gestor.

Segundo a Representante, de fato a Administração Municipal computou como aplicação de recursos em Saúde o percentual de 15,51% da receita base de cálculo (R\$6.490.862,30), conforme registrado no Anexo XV do SIACE/PCA/2004, fl. 39 do Processo n. 698.246 (total de despesas de R\$1.006.567,38).

Porém, de acordo com ela, a Unidade Técnica deste Tribunal (fl. 28, 39 e 40 do Processo n. 698.246) apurou uma aplicação de 13,89% (R\$901.720,62), em razão de ter sido excluído da Subfunção 301, Programa 0010, o valor de R\$147.037,75 (cento e quarenta e sete mil trinta e sete reais e setenta e cinco centavos), referente a gastos quitados com recursos de convênios, não deduzidos da aplicação pelo Município.

Questionou que, por força de entendimento restritivo da Unidade Técnica deste Tribunal, foram efetuadas impugnações de despesas (R\$95.225,33), as quais foram computadas indevidamente nos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, razões pelas quais foi apurada a aplicação do percentual de 11,15% da receita base de cálculo (total de despesas de R\$722.587,16).

Alegou a Representante, fl. 15, que nesse sentido ficou evidente que a estipulação de tal índice restou comprometida pela própria dificuldade na verificação do que poderia ser computado como despesas exclusivas com Saúde, não havendo de se negar incontroversa tal dificuldade, pois este próprio Tribunal de Contas veio sucessivamente alterando as instruções normativas de modo a disciplinar quais despesas poderiam ser discriminadas exclusivamente para tal fim.

Alegou que, com efeito, a Instrução Normativa desta Casa - INTC de n. 008/2011 alterou significativamente a redação do art. 3º da INTC n. 19, de 17/12/2008 (que contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde), tendo disciplinado apenas em 2011, por meio desse instrumento, quais seriam as despesas dedutíveis com saúde.

Afirmou que havia ressalva técnica e dúvida justificável para se estipular o que poderia ser computado naquele índice, sendo totalmente justificável erro formal do departamento de contabilidade quanto a tais deduções, a qual questionou que “... *afronta o princípio da razoabilidade a punição do gestor que aplicou mais de R\$722.587,16 em saúde, tendo, todavia, sido subsidiado pelo departamento técnico ao **efetivamente destinar no orçamento a aplicação de pelo menos R\$1.006.567,38, conforme informado no Anexo XV SIACE/PCA/2004, fl. 39**, o que lamentavelmente foi desconsiderado pela unidade técnica*”.

Ressaltou, fl. 15 e 16, que ainda que se entendesse como inescusável o não atingimento do índice por mero erro técnico-contábil, fato é que no caso dos autos recorridos não se pode asseverar que houve comprometimento dos serviços públicos municipais prestados na área da saúde, uma vez que a não aplicação representou proporcionalmente uma pequena porcentagem, sem impacto suficiente para comprometer a integridade dos serviços que foram prestados.

Para confirmar seus argumentos a Procuradora afirmou que assim vem entendendo esse Tribunal, contrariamente ao versado nos autos sob recurso, haja vista a decisão exarada no voto do Relator Auditor Licurgo Mourão na Prestação de Contas Municipal n. 729.638, Sessão de 13/09/2011, assim como no exame do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2002, Processo n. 678.774, conforme transcrições de fl. 16 a 18.

Segundo a Procuradora do Recorrente, fl. 18, no Processo n. 678.774 o Estado deixou de aplicar 4,16% dos recursos destinados às Ações de Serviços Públicos de Saúde (R\$516.494.788,87) o que torna evidente que a decisão consignada levou em conta a inexistência de malversação dos recursos públicos, o que sem dúvidas também é patente nos autos de prestação de contas do Município de Ipiacu, referentes ao exercício de 2004.

Desta forma, conforme entendimento da Procuradora, “... **por mais de uma vez esta Corte de Contas aprovou prestações de contas anuais, tanto municipal quanto estadual, mesmo que não atingido o referido índice constitucional da saúde**, o que evidentemente fez por verificar no caso concreto dos autos a ausência de dano ao erário e a presença de elementos que justificassem tal falha”, que representou pequena expressão econômica e escusável, decorrente de erro técnico na dedução, que evidentemente não pode ser considerada como de natureza insanável, apta à rejeição das contas do Recorrente.

Asseverou, fl. 19, que neste sentido, quando existem falhas, que não importam em lesão ao erário, é o caso de se realizar a aprovação com ressalvas, conforme a previsão do inciso II do art. 45 Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Desta forma, de acordo com a Procuradora, torna-se imperioso o deslinde da questão sob a ótica dos Princípios da Isonomia e Equidade, e, portanto, considerando a similitude que se verificou nas prestações de contas apresentadas nas jurisprudências mencionadas, não há como dissociar tais deslindes à apreciação da prestação de contas em comento, pois se trata de mesma casta, mesma espécie, sendo que tal diferenciação restaria em evidente afronta ao Princípio da Segurança Jurídica, tendo sido transcrita decisão desta Casa relativa à aplicação de tal princípio (Processo n. 709.950, Conselheiro Cláudio Terrão, Sessão de 25/10/2011), conforme transcrição de fl. 19 e 20.

.

Por fim, afirmou, fl. 20, que há de se modificar o entendimento técnico neste ponto, para que sejam aprovadas, com ressalvas, as contas do Recorrente, em homenagem aos referidos princípios, assim como que não há nos autos qualquer prova de malversação de verba municipal, sendo que as supostas irregularidades não caracterizaram qualquer dano ao erário, inexistindo, ainda, prova de que o Administrador tivesse agido com má-fé ou dolo.

III – Do exame das razões recursais

Tendo como referência as argumentações da Procuradora do Recorrente, verificou-se que:

III.1 – Da possibilidade de aplicação do instituto da Prescrição

Cabe informar que foram desnecessárias as argumentações da Procuradora do Recorrente relativas à possibilidade de aplicação do instituto da prescrição nos autos de n. 698.246, haja vista que tal questionamento já foi objeto de exame naquele Processo na análise da prejudicial de mérito com base no parecer do Ministério Público de Contas neste sentido, conforme transcrição a seguir:

[...] 2.1 Prejudicial de Mérito

Em face do parecer ministerial de lavra do Dr. Daniel de Carvalho Guimarães, no qual opina pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo tribunal de Contas em virtude do decurso do prazo de 360 dias do recebimento da prestação de contas e, ainda, do prazo decadencial de 5 anos sem julgamento das contas prestadas, fazem-se necessárias algumas considerações.

Cabe ressaltar, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, exarada na ADI 261-9/SC, acórdão publicado em 28/2/2003, no que tange à competência para as Cortes de Contas emitir Parecer Prévio, fixou o entendimento pela inconstitucionalidade de comando constitucional Estadual que dispunha sobre a possibilidade de julgamento das contas pelo Poder Legislativo municipal, caso o Tribunal de Contas não emitisse o parecer prévio dentro de determinado prazo, por violação ao artigo 31 e parágrafos da CR/88, em razão da inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal, *in verbis*:

A Constituição Federal estabelece as seguintes disposições sobre o tema:

[...]

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

[...] não parece haver dúvida de que, ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna. (G.N.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Também esta Corte já manifestou-se quanto à impossibilidade de julgamento das contas anuais pelas Câmaras Legislativas, sem o prévio parecer técnico exarado pela Corte de Contas, conforme enunciado da Súmula 31, *in verbis*:

“É ineficaz e de nenhuma validade Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do Prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.”

Isto porque, em última análise, o destinatário final da prestação de contas, o interesse maior protegido é o da sociedade como um todo, titular do poder delegado aos seus representantes eleitos, tendo, portanto, o direito de conhecer, do ponto de vista técnico-jurídico, a gestão dos recursos e programas de governo praticados pelo ocupante da chefia do Poder Executivo.

Assim, com fundamento no posicionamento unânime do STF, proferido nos autos da ADI 261-9/SC, de 28/2/2003, bem como na Súmula TC 31, entendo que o afastamento do parecer ministerial se impõe no caso concreto, razão pela qual desacolho a prejudicial de mérito erigida.

No que se refere aos precedentes suscitados pela Procuradora verificou-se que os processos autuados nesta Casa a título de Prestações de Contas Municipais n. 659.206 (Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Vermelho Novo/2001), 12.166 (Câmara Municipal de Morro da Garça/1994) e 660.431 (Fundação Casa de Cultura de Caeté/2001), as decisões neles exarada pelos membros desta Casa foram mesmo no sentido da aplicação da prescrição dos fatos apurados naqueles autos.

Entretanto, diferentemente do Processo n. 698.246 (emissão de parecer prévio) nos mencionados processos a competência desta Corte de Contas se referia a “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal”, na forma do inciso III do art. 3º da Lei Complementar n. 102/2008, razão pela qual não têm correlação com os citados autos, ora recorridos. (grifou-se)

III.2 – Do mérito da questão analisada no Processo n. 698.246

Inicialmente, cabe informar que de acordo com o exame técnico inicial do Processo n. 698.246, ora recorrido (fl. 28), com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela Administração do Município não foi apurada a aplicação do percentual mínimo de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (13,89%), exigido pelo inciso III do art. 77 do ADCT da CR/1988, conforme demonstrativo de fl. 34 e 35 daqueles autos.

Constituição da República – art. 77, III, do ADCT da CR/1988:

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.

No mesmo exame foi informado, ainda, que mediante inspeção realizada no Município, cujo relatório integra o processo de Inspeção Ordinária n. 707.335, convertido no Processo Administrativo n. 725.415, o percentual de aplicação correspondeu a 11,15% da receita base de cálculo, em desacordo com o citado dispositivo constitucional.

Verificou-se que, conforme informado no relatório decorrente da citada inspeção, cuja cópia foi juntada aos autos de n. 698.246 (fl. 64), no exame da aplicação de recursos na Saúde de 2004 foi realizada a correção do valor total da receita base de cálculo (de R\$6.490.862,30 para R\$6.482.003,55) e ressaltado que o valor das despesas com a Saúde, registrado no Anexo XV do SIACE/PCA/2004 (R\$1.006.567,38), não conferiu com o valor total da documentação/demonstrativos apresentados na inspeção (R\$817.812,49 – fl. 710 e 711 do Processo n. 725.415), do qual foram impugnadas despesas pelos seguintes motivos e valores:

Referência	Valor (R\$)	Fl. – Processo 725.415
Despesas de exercícios anteriores	14.740,00	38
Despesas com assistência social – estranhas à Saúde	80.485,33	39/41
Total	95.225,33	

No que se refere aos argumentos apresentados no presente processo de recurso constatou-se que foram inadequadas as alegações de que à época as apurações realizadas no Processo n. 698.246, ou seja, o exercício de 2004, os municípios brasileiros estariam se adaptando às novas regras e exigências de aplicações de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, haja vista que a norma constitucional prevista no inciso III do art. 77 do ADCT da CR/1988 era proveniente da Emenda Constitucional n. 29 do exercício de 2000.

Registre-se que nos termos da citada disposição constitucional o exercício de 2004 seria o último ano de transição para que os municípios se adequassem à exigência de aplicação de recursos nestas atividades no percentual de 15% da receita resultante de impostos e transferências.

Também foram inadequadas as afirmações de que este Tribunal tenha procedido a diversas alterações nas Instruções Normativas-INTC que tratavam das normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, tendo em vista que no exercício de 2004 estava em vigor a INTC n. 11/2003, a qual somente foi alterada em 2008 pela INTC n. 19/2008.

Ademais, no art. 3º da mencionada INTC, que vigia no exercício de 2004, eram discriminadas as naturezas de despesas que deveriam ser consideradas como que aplicadas nas ações de saúde.

INTC n. 11/2003 – art. 3º:

Art. 3.º - Consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde, para efeito da aplicação dos recursos de que trata esta Instrução, aquelas com pessoal e outras despesas de custeio e de capital, financiados pelo Estado e pelos Municípios, conforme o disposto nos art.s 196, 198, § 2.º e 200 da Constituição Federal e na Lei n.º 8.080/90, destinadas a:

- I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

- II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

- III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

- IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

- V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

- VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

- VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

- VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Conforme relatado, no caso da apuração realizada em inspeção realizada no Município, cujo relatório integra o Processo Administrativo n. 725.415, apuração considerada para a emissão do parecer prévio, a redução do percentual originalmente informado a este Tribunal decorreu da ausência de apresentação da documentação comprobatória dos gastos com Saúde (de R\$1.006.567,38 para R\$817.812,49), bem como de apresentação de documentos que não tinham adequação com o disposto na INTC n. 11/2003 (gastos com assistência social e contabilizados em exercícios anteriores).

Também foi desnecessária a argumentação da Procuradora relativa às alterações processadas no INTC n. 19/2008 pela INTC n. 08/2011, uma vez que tais normas regulamentares não se aplicam ao exame das contas do exercício de 2004.

Quanto à afirmação da Procuradora referente à aplicação do Princípio da Razoabilidade para modificar o parecer prévio emitido nos autos de n. 698.246, tendo em vista o pequeno percentual que não foi aplicado em Saúde pelo Município de Ipiacu no exercício de 2004, verificou-se que o Exmo. Sr. Auditor-Relator daquele processo demonstrou que tal percentual, de 3,85%, equivaleu à importância de R\$249.713,37 (duzentos e quarenta e nove mil setecentos e treze reais e trinta e sete centavos) e não considerou tal valor como insignificante, conforme quer entender o Representante (fl. 70 do Processo n. 698.246).

No que tange aos precedentes suscitados pela Procuradora, constatou-se que o parecer emitido sobre as contas do Município de Água Boa, referentes ao exercício de 2006, protocolizadas neste Tribunal sob o n. 729.638, foi pela aprovação delas, cuja relatoria também foi do Exmo. Sr. Auditor-Relator Licurgo Mourão, relator dos autos ora recorridos (698.246), embora naquele processo tenha sido apurado que o percentual de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde por aquele Ente tenha atingido o percentual de 14,48% do montante de receitas resultantes da arrecadação de impostos e transferências, em desacordo com o mínimo de 15% exigido pelo inciso III do art. 77 do ADCT da CR/1988.

No voto do Relator daqueles autos foi exarado o entendimento de que “... *como o valor não aplicado na saúde, R\$42.083,62, representou o percentual irrelevante de 0,52% da receita base de cálculo (R\$8.162.280,89), conforme fl. 68, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade desconsidero a ocorrência, devendo o gestor estar atento ao cumprimento dos dispositivos legais pertinentes, de modo a prevenir a reincidência das impropriedades cometidas*”, conforme notas taquigráficas da Sessão da Primeira Câmara deste Tribunal de 13/09/2011.

No que se refere ao caso em tela, não obstante o precedente citado pela Procuradora do Recorrente (Processo n. 729.638) este Órgão Técnico se manifesta no sentido de que cada caso é decidido em consonância com suas especificidades, não havendo efeitos vinculantes entre situações aparentemente similares que, na verdade, destoam-se por nuances próprias, demonstradas em cada análise, situação esta que ficou evidenciada na correlação dele com o ora recorrido, de relatoria do mesmo Auditor-Relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Corroborar tal constatação o fato de que em casos análogos ao do Processo n. 698.246 (aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde em percentuais inferiores ao mínimo constitucional exigido) os membros desta Corte de Contas emitiram pareceres prévios pela rejeição das contas, inclusive para Municípios que aplicaram percentuais superiores ao apurado pelo Executivo de Ipiacu no exercício de 2004 (11,15%), conforme relatado a seguir:

a – Processo n. 697.690 – Município de Guanhães – exercício de 2004 – Sessão da Primeira Câmara de 11/10/2011

Nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 17/01/2008 - Lei Orgânica deste Tribunal de Contas – e, de conformidade com os fatos legais expostos na fundamentação alhures desenvolvida, proponho a emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO DAS CONTAS anuais prestadas pelo Prefeito do Município de DORES DE GUANHÃES, Sr. NILO FERREIRA PINTO, relativas ao exercício financeiro de 2004, tendo em vista a aplicação de 14,96% nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, em descumprimento ao comando do inciso III, do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/2000. (Grifou-se)

b – Processo n. 843.304 – Município de Santana do Riacho – exercício de 2010 – Sessão da Segunda Câmara de 27/09/2011

ISTO POSTO, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei nº 102/2008, e considerando, ainda, o inteiro teor da Ordem de Serviço 06/2010, voto pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO DAS CONTAS ANUAIS apresentadas pelo senhor Agnaldo José da Silva, Prefeito do Município de Santana do Riacho, exercício financeiro de 2010, em razão do descumprimento do programa institucional explicitado no Texto Maior e apurado nesta prestação de contas (aplicação nas ações e serviços públicos de saúde de 13,72%), que, a meu perceber, é falta grave de responsabilidade do gestor e não permite que sejam as contas do exercício aprovadas. (Grifou-se)

c – Processo n. 696.907 – Município de Sobrália – exercício de 2004 – Sessão da Segunda Câmara de 20/10/2011

Considerando as informações contidas nestes autos e as razões apresentadas, VOTO pela emissão do parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas anuais do Sr. Roberto Moreira Rodrigues, CPF 267.010.066-04, Prefeito de Sobrália no exercício de 2004, nos termos do art. 45, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, em razão da aplicação de 12,59%, nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, em face da exclusão de R\$174.854,16, advindos de convênio, não obedecendo o mínimo de 15% exigido no inciso III do art. 77 do ADCT, com redação dada pelo art. 7º, da EC n. 29/2000. (Grifou-se)

Quanto ao outro processo suscitado pela Procuradora do Recorrente, constatou-se que se trata do parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado de Minas Gerais, referentes ao exercício de 2002, cujo processo foi autuado nesta Casa sob o n.

678.774 e nele foi emitida a decisão pela aprovação delas, conforme notas taquigráficas da Sessão Extraordinária de 27/06/2003.

Registre-se que no mencionado processo foi relatado que, conforme disposição contida no art. 77 do ADCT da CR/1988, até o exercício de 2004 os Estados deveriam aplicar em ações e serviços públicos de saúde 12% da arrecadação de impostos e transferências, tendo sido apurado que conforme cronograma de desembolso o Estado de Minas deveria aplicar no exercício de 2002 o percentual de 9,5% mas aplicou apenas 5,34% da receita base de cálculo.

Embora o Exmo. Sr. Conselheiro-Relator daquele processo tenha se manifestado pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Governador, à época, após as manifestações dos demais membros deste Tribunal sobre as conjunturas econômicas do Estado o Relator dos autos foi vencido e esta Casa emitiu parecer prévio pela aprovação das contas.

Cabe registrar que no caso da emissão do parecer sobre as contas do Governador do Estado (Processo n. 678.774), aquele exercício (2002) se encontrava entre o período de transição para adequação dos Entes federados aos percentuais de aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Conforme disposições contidas no inciso II c/c o § 1º do art. 77 do ADCT da CR/1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 29 de 2000, os Estados que aplicassem em Saúde, à época daquela Emenda, percentuais inferiores aos fixados no inciso II daquele dispositivo constitucional (12%), deveriam elevá-los gradualmente até o exercício de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, o que era o caso do Estado de Minas Gerais, motivo pelo qual a decisão exarada naquele processo não guarda correlação com o ora recorrido.

Constituição da República/1988 – art. 77, II, § 1º, do ADCT:

Art. 77. [...]

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

[...]

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.

Registre-se, ainda, que o precedente indicado pela Procuradora, para confirmar os argumentos apresentados no sentido da necessidade da aplicação do Princípio da Segurança Jurídica no caso ora recorrido, observou-se que o processo suscitado se refere à prestação de contas do Município de Comendador Gomes, relativa ao exercício de 2005, autuada nesta Casa sob o n. 709.950.

Da mesma forma dos casos anteriormente relatados a decisão exarada naquele processo, na qual foi aplicado o citado Princípio, tem relação com a mudança de entendimento dos membros desta Casa acerca da receita base de cálculo para o limite de repasse de recursos de Executivos a Legislativos municipais (art. 29-A, I, da CR/1988), que também não tem adequação com o fato examinado no Processo n. 698.246, conforme transcrição a seguir:

[...] Neste contexto, oportuno transcrever a posição do Supremo Tribunal Federal quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 198.604, do qual foi Relator o Exmo. Ministro Cezar Peluso. Naquela oportunidade, a Suprema Corte, ao analisar a matéria submetida a sua apreciação, contemplando questão controvertida, como ocorre no caso ora analisado, salientou:

O Supremo Tribunal Federal deve evitar a adoção de soluções divergentes, principalmente em relação a matérias exaustivamente discutidas por seu Plenário. “A manutenção de decisões contraditórias compromete a segurança jurídica, porque provoca nos jurisdicionados inaceitável dúvida quanto à adequada interpretação da matéria submetida a esta Suprema Corte.” (Recurso Extraordinário 198604. Relator Min. Cezar Peluso. Relatora p/Acórdão: Min. Ellen Gracie. 26/03/2009) – grifo nosso.

Em suma, a instabilidade jurídica acarreta ofensa ao princípio da segurança jurídica, porque afeta o devido processo legal à medida que provoca gravoso dano à ordem jurídica e contamina, enfim, o Estado Democrático de Direito. Desta forma, ao aplicador do direito compete a nobre tarefa de utilizar o melhor método hermenêutico para subsunção da norma ao caso concreto na busca da verdadeira justiça, cabendo à jurisprudência a finalidade de revelação do direito com a clareza e precisão necessárias à perfeita compreensão do Direito.

Quanto ao FUNDEF, constato no Anexo Arrecadação Municipal Conforme Art. 29-A da Constituição Federal, fls. 72/73, que, caso considerada, na base de cálculo, a receita retida para a formação do mencionado fundo, no total de R\$616.333,55, o repasse realizado atenderia ao limite constitucional.

Com estes fundamentos, considerando a controvérsia quanto ao cômputo da CIDE até a apreciação das Consultas nos 747.260 e 751.487, em 17/06/09, e levando em conta que a incidência da Súmula nº 102 encontra-se atualmente com eficácia suspensa, **excluo o apontamento de irregularidade, considerando atendidas as disposições no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal.** [...]

Por fim, cabe ressaltar que também foram desnecessárias as argumentações da Procuradora relativas à ausência do dano ao erário, da má-fé e de dolo nos atos examinados nos autos de n. 698.246, uma vez que tais fatos não foram objeto de apontamento naquele



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
4ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

processo, assim como que na decisão exarada este Tribunal emitiu o **parecer prévio** pela rejeição das contas do Município, referentes ao exercício de 2004, na forma do inciso II do art. 3º da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – art. 3º, II:

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio no prazo de trezentos e sessenta dias contados do seu recebimento;

Registre-se que nos termos do inciso VIII do art. 16 a Lei Orgânica do Município de Ipiacu, compete privativamente à Câmara local *“tomar e julgar as contas do Prefeito deliberando sobre o parecer do Tribunal de Contas do Estado no prazo máximo de sessenta dias de seu recebimento, observados os seguintes preceitos: [...]”*.

Assim sendo, as argumentações apresentadas pela Procuradora do Recorrente não têm o condão de modificar a decisão atacada.

IV – Conclusão

Diante do exposto, este Órgão Técnico se manifesta no sentido de que não merece ser reformada a decisão exarada no Processo n. 698.246, pela rejeição das contas do então Prefeito Municipal de Ipiacu, relativas ao exercício de 2004, Sr. Urbino Capanema Júnior, uma vez que os argumentos da Procuradora do Recorrente não esclareceram a ocorrência relativa à aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde no percentual de 11,15% da receita base de cálculo, com a inobservância ao percentual constitucional de aplicação de recursos nas citadas ações (15%), exigido pelo art. 77, III, do ADCT da CR/1988.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 14 de maio de 2013.

Jefferson Mendes Ramos
Analista de Controle Externo
TC 1658-3